

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA CODIFICATION
DU
DROIT INTERNATIONAL
ET L'UNIFICATION LÉGISLATIVE
SUIVI D'UNE LISTE DE CONVENTIONS INTERNATIONALES
ET DES ETATS QUI LES APPLIQUENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 5 juin 1929, à 2 heures

PAR

Jean CONSTANTINOFF

Président : M. BASDEVANT, professeur

Suffragants : { MM. BARTIN, professeur.
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.

PARIS

JOUVE & C^e ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1929

*Thèse Paris
1929.*

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA CODIFICATION
DU
DROIT INTERNATIONAL
ET L'UNIFICATION LÉGISLATIVE
SUIVI D'UNE LISTE DE CONVENTIONS INTERNATIONALES
ET DES ÉTATS QUI LES APPLIQUENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 5 juin 1929, à 2 heures

PAR

Jean CONSTANTINOFF

Président : M. BASDEVANT, professeur

*Suffragants : { MM. BARTIN, professeur.
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie} ÉDITEURS

15 RUE RACINE 15

1929

*20132

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



ABRÉVIATIONS

- A. J. — American Journal of International Law (New-York).
R. G. I. P. — Revue générale de droit international public
(Paris).
R. D. I. P. — Revue de droit international privé (Paris).
R. D. I. L. C. — Revue de droit international et de législation
comparée (Bruxelles).
B. Y. — British Year Book of International Law (Londres).
Clunet. — Journal de droit international privé (Paris).
B. L. C. — Bulletin mensuel de la Société de législation com-
parée (Paris).
R. Sc. P. — Revue des Sciences politiques (Paris).
R. D. I. — Revue de droit international (Paris).
R. I. T. — Revue internationale du Travail (Genève).

LA CODIFICATION
DU
DROIT INTERNATIONAL
ET L'UNIFICATION LÉGISLATIVE
SUIVI D'UNE LISTE DE CONVENTIONS INTERNATIONALES
ET DES ÉTATS QUI LES APPLIQUENT

CHAPITRE PREMIER

**L'ORGANISATION JURIDIQUE
INTERNATIONALE
ET QUELQUES DÉFINITIONS**

I

Un des phénomènes les plus saillants de notre époque, des années qui ont précédé la guerre mondiale et surtout de celles qui l'ont suivie, c'est certainement l'accroissement constant des rapports juridiques entre Etats (1). Ce phénomène n'est que la conséquence d'un autre, du progrès continu de ces deux choses essentiellement internationales, le commerce et l'industrie. Les Etats comme les individus ne peuvent avoir de rapports d'affaires sans qu'immédiatement un contrat, une règle juridique

1. A la fin de 1928 le nombre total des traités enregistrés au secrétariat de la Société des Nations depuis sa création était d'environ 2.000 ! Parmi les 300 traités inscrits en 1928 on compte 24 traités d'arbitrage, 59 traités de commerce et de navigation et 20 traités économiques.

ne vienne réglementer ces derniers. Dès qu'une société se forme le droit apparaît (1).

Dès le siècle dernier une société internationale commençait en effet à s'organiser juridiquement. Nous ne parlons pas de la Sainte Alliance et de la Pentarchie, tentatives de despotisme mystique qui n'étant basées sur aucun véritable intérêt national sauf celui des souverains, s'écroulèrent dès les premiers soubresauts des peuples. Nous ne parlons pas non plus du Concert des Grandes Puissances dont les décisions étaient dictées par l'intérêt des grands et le mépris pour les faibles. Nous entendons au contraire les Unions internationales, Union Postale, Télégraphique, Ferroviaire, etc., car ce sont elles qui au xix^e siècle avaient poussé le plus loin l'organisation juridique entre peuples (2). En effet le territoire des Etats membres de l'Union est considéré comme formant un seul territoire sur lequel une loi commune, la Convention de l'Union, est applicable. Le Bureau de l'Union forme un organe de liaison stable et permanent, des Conférences périodiques se réunissent pour la révision de la Convention première, enfin les quelques attributions du Bureau en matière d'arbitrage et de conciliation tendent à créer, certes d'une façon encore bien rudimentaire, un organe judiciaire commun à tous les membres.

1. V. Franz Oppenheimer, *L'Etat, ses origines, son évolution, et son avenir*. Paris, 1913, p. 211.

2. V. J.-L. Garvin, *The economic foundations of Peace*. London, 1919, p. 186 et s.

Un phénomène pareil se fait jour avec les Conférences de droit international privé de La Haye : leur périodicité relative, la stabilité de leur personnel, la centralisation de leur travail dans la capitale de la Hollande leur donnent l'apparence d'un Parlement international. Bien plus elles essaient de doter les Conventions qu'elle élaborent d'un organe judiciaire interpréteur, la Cour Permanente de La Haye.

A Anvers dès 1897 un Comité maritime international se constituait avec le concours de juristes, d'hommes d'Etat et d'armateurs. Dans des congrès quasi-annuels il prépare des projets de conventions internationales que des conférences diplomatiques se réunissant à Bruxelles examinent et souvent adoptent.

Sur le Nouveau Continent dès 1889 une organisation juridique internationale voit le jour. Son organe périodique, les Conférences Panaméricaines, son organisme permanent, le Bureau directeur de l'Union Paraméricaine, sont assistés de commissions de juristes et de l'Institut de droit international américain, assemblées de techniciens.

Un progrès immense est réalisé par la création de la Société des Nations et de ses nombreuses ramifications, Organisation internationale du travail, financière et économique, de l'hygiène, des communications et du transit. La société internationale est dotée pour la première fois d'organes élaborant des conventions et possédant une périodicité assurée, de comités de techniciens et de spécialistes

permanents, assemblées et comités qui prennent certaines de leurs décisions non plus à l'unanimité des voix mais à une majorité simple (1) ou des 2/3 (2). Certes les décisions de ces organismes doivent être ratifiées par les Gouvernements pour faire figure de règle juridique internationale. Mais l'opinion publique peut exercer une telle pression sur ses gouvernants, bien plus les articles 405 et 408 du Traité de Versailles prévoient une telle pression officielle que l'organisation internationale de Genève nous paraît réellement perfectionnée.

Ainsi, nous venons de le voir, ces diverses institutions sont dotées d'organes qui élaborent des règles internationales : en effet là où il y a une organisation il y a une réglementation. Comment, par quelle technique, en suivant quelle méthode ces règles juridiques voient-elle le jour c'est ce que nous voulons examiner dans les pages qui suivent.

II

Depuis quelques années la réglementation internationale a été qualifiée de « codification ». Perdant sa signification propre ce terme désigne maintenant en droit international l'élaboration de traités-règles multilatéraux. Ainsi lorsque la S. D. N. veut réunir une Conférence pour adopter une Convention sur la

1. Art. 5, al. 2 ; art. 15, al. 4 du Pacte de la S. D. N.

2. Art. 402, al. 2, 3 ; 405, al. 2. Tr. de Versailles. Art. 16 du Règlement d'organisation de Barcelonne (20 avril 1921).

Nationalité ou les Eaux territoriales on dit qu'elle « codifie ». Lorsque les Conférences Panaméricaines adoptent quelques textes sur le droit international public on dit également qu'elles « codifient ». Puisque le terme a donc acquis droit de cité dans le vocabulaire juridique avec cette signification défectueuse contre laquelle il ne faut cesser de protester, force nous est de l'employer à notre tour pour désigner l'élaboration de traités-règles multilatéraux ayant une vocation universelle ou continentale.

Mais le juriste a le devoir de se demander pourquoi et comment le terme de « Code » qui en droit interne désigne la rédaction d'un ensemble systématique comprenant un groupe d'institutions juridiques connexes, civiles, commerciales, criminelles, etc., comment et pourquoi il a pu subir en droit international une pareille déviation. La chose s'explique facilement.

En effet la codification du droit international, ainsi que nous le verrons (1), a été longtemps conçue par la Doctrine comme devant se modeler sur la codification du droit interne. Mais les conditions ici ne sont plus les mêmes. Tandis que les codificateurs du droit interne se trouvaient devant un travail jurisprudentiel et doctrinal considérable, les juristes qui essaient de mettre par écrit la coutume internationale n'ont à leur disposition aucun auxiliaire. La doctrine étant ici très souvent sujette à caution,

les normes qu'elle énonce étant la plupart du temps des optatifs et nullement des règles appliquées par les Etats, elle constitue pour le codificateur international au lieu d'une aide une source de troubles. Quant à la jurisprudence internationale elle est, et pour cause, d'une grande pauvreté. Dans ces conditions comment oser sérieusement entreprendre une œuvre d'ensemble calquée sur le modèle des Codes internes et qui ait des chances d'être adoptée par les Etats ? Toute codification internationale ne peut donc être qu'une œuvre de longue haleine, à caractère partiel et progressif.

La Doctrine a d'ailleurs largement contribué à discréditer l'idée de l'élaboration d'un Code complet de droit international. Pour réagir contre les projets ambitieux qui par leur caractère précoce tendaient à ruiner irrémédiablement la codification du droit international, des auteurs ont été amenés à opposer à cette idée d'un Code complet celle beaucoup plus modeste et praticable de l'élaboration de Conventions distinctes portant sur des sujets bien délimités, ayant acquis une maturité certaine (1).

On verra plus loin que la même évolution eut lieu dans la Pratique, notamment en Amérique : là

1. V. Alvarez, *La codification du droit international*, 1912, p. 276 et s. ; Moore, *International Law and some current illusions and other essays*. New-York, 1924, p. 328 et s., 335 et s. ; Oppenheim, *International Law*. London, 1912, t. I, p. 43-44 ; Fauchille, *Traité de dr. internat.*, t. I, 1^{re} partie, p. 159 ; Strupp, *Eléments de dr. int. public*. Paris, 1927, p. 21.

aussi une Commission de Juristes fut constituée pour l'élaboration de Codes complets et elle dut se résigner en définitive à adopter des Conventions distinctes de droit international (1).

III

A côté de cette réglementation par voie de Traité il est une autre qui a lieu par une transformation des lois internes. On verra l'importance juridique de cette distinction (2). Emprisons nous de dire qu'il ne s'agit plus ici ni de codification ni de droit international. Mais par le fait que plusieurs pays décident d'unifier leurs législations ils créent des règles juridiques valables pour tout un groupe étatique. La ressemblance formelle est alors frappante entre la règle de droit international codifiée et la règle de droit interne unifiée. Dans les deux cas, un nombre plus ou moins considérable d'Etats obéissent aux mêmes normes juridiques. Mais encore une fois, ressemblance formelle et nullement matérielle puisque le fait qu'une règle de droit privé interne est obéie par plusieurs Etats n'en fait nullement une règle de droit international.

1. V. p. 42. — L'adoption par la 6^e Conf. Panaméricaine d'un *Code systématique de droit int. privé* (v. p. 74) n'infirme nullement ce que nous disons ici. En effet, les pays de l'Amérique latine qui l'adoptèrent possèdent des institutions juridiques similaires puisées à la même source française, de sorte que la question ne se pose pas ici de la même façon.

2. V. chap. IX.

IV

Nous venons ainsi d'esquisser à grands traits le plan que nous allons suivre :

I. Etude des projets doctrinaux de véritables Codes de droit international.

II. Tentatives de codification en Amérique ; évolution de l'idée ; réglementation juridique internationale et unification législative sur le Nouveau Continent.

III. Réglementation juridique internationale par les Conférences de La Haye de droit international privé, la Société des Nations et ses organismes techniques.

IV. Théorie, méthode et essais d'unification législative.

V. Enfin étude de quelques problèmes généraux se rattachant à la réglementation juridique internationale.

CHAPITRE II

LES PROJETS DE

« CODES DE DROIT INTERNATIONAL » ÉLABORÉS PAR LA DOCTRINE (1)

Depuis la dernière moitié du XVIII^e siècle, c'est-à-dire avant même que le droit interne ne commençât à être codifié, de nombreux auteurs se sont préoccupés de la codification du droit international. Les Codes qu'ils élaborèrent dans ce but prennent des formes variées : certains embrassent tout le droit international tant public que privé, d'autres se bornent au premier ou au second, quelques-uns enfin n'en codifient que certains chapitres ou énoncent simplement des principes généraux de moralité politique.

I

Dans un traité conclu le 8 mai 1781 entre la Prusse et la Russie, il était stipulé que les Hautes Parties contractantes emploieraient leurs efforts à

1. V. sur ces « Codes » : Nys, *Le droit international*, t. I, p. 166 et s. ; Alvarez, *La codification du droit international*, 1912, p. 224 et s.

l'établissement d'un Code de droit maritime international. On sait en effet qu'une réaction se produisit vers la fin du XVIII^e siècle contre la politique maritime du *mare clausum* pratiquée par l'Angleterre. Cette réaction est marquée par la guerre de l'Indépendance américaine et l'alliance pendant cette période de la France et de l'Espagne, puis en 1780 par la politique de la neutralité armée suivie par la Russie, le Danemark, la Suède et la Hollande.

Pour répondre à la stipulation du traité de 1781, le Prussien Cobald Toze fit paraître l'année suivante à Leipzig un Code international qui est peut-être le premier en date de ces travaux. Il porte pour titre *Code maritime général pour la conservation de la liberté de la navigation et du commerce des nations neutres en temps de guerre*. L'auteur cherche à y établir la liberté des mers et borne sa codification aux règles du droit maritime international (1).

Au début du XIX^e siècle, un esprit puissant et universel, le philosophe anglais Jérémie Bentham tenta également la codification du droit des gens comme suite à son projet de paix perpétuelle. Les principes qu'il énonça (2) sont plutôt des règles morales que

1. V. Nys, *op. cit.*, p. 276.

2. Bentham, *Principes de droit international*, 1843. Préambule d'un Code de droit international en 8 articles, 1827 (reproduit dans *Proceedings of the American Socy of International Law*, New-York, 1910, p. 223-226). V. en outre Plan du Code international

du droit positif. Le législateur international, d'après notre auteur, doit se préoccuper avant tout du bonheur des peuples. L'égalité des nations, le principe de non-intervention sont des moyens d'y parvenir. Enfin pour Bentham la codification doit porter sur tout le droit international.

Il faut arriver en 1851 (1) pour trouver un essai de codification plus systématique, où les règles de droit positif tiennent plus de place que les principes purement moraux. A cette date, un juriste italien Auguste Paroldo publia son *Saggio di codificazione dell diritto internazionale*, ouvrage consacré spécialement au droit international privé et à la solution des conflits de lois. Dix ans plus tard, Alphonse von Domin Petruchevecz publiait le *Précis d'un Code international* où il déduisait de la doctrine et du droit international conventionnel et coutumier les principes adoptés généralement par les Etats, tout en laissant de côté les questions purement politiques comme l'intervention. Ces principes universellement admis l'auteur proposait de les insérer dans un Code que rédigerait une Commission internationale.

formant un des chapitres des *Traité de législation civile et pénale* publiés par Dumont, en 1802.

1. Mentionnons cependant à titre documentaire le *Codice del gius delle gente in terra et in mare. Pro domo*, par le Florentin Lorenzo Coline, 1815 (V. *supra*, p. 27), le *Codigo del derecho internacional*, par l'Espagnol Esteban de Ferrater, 1846-1847. Parmi les auteurs partisans de la codification du droit international mentionnons James Mill, Guillaume de Garden (*Traité complet de diplomatie*, 1833) et Kachenowsky (*Papers read before the juridical Sty.* London, 1858-1863, p. 101 et s., p. 555 et s.).

Examinons maintenant de plus près un des plus complets de ces ouvrages, le *Draft Outlines of an International Code* (Esquisse d'un Code de droit international) de Dudley Field (1). A la réunion de Manchester de l'Association britannique pour l'avancement des sciences sociales, en septembre 1866, le jurisconsulte américain Dudley Field (2) proposa la nomination d'un Comité ayant pour tâche de préparer un projet de Code de droit international qui devait ensuite être présenté aux Gouvernements dans l'espoir d'obtenir leur approbation. Ce comité composé de juristes de divers pays partagea la besogne entre ses membres et ceux-ci devaient se communiquer mutuellement leurs idées et leurs travaux sur la question.

Empiétant pour ainsi dire sur le domaine de ses collègues, Dudley Field préféra exposer ses vues sur tout le droit international à la fois, car, dit-il, « l'espace qui séparait les membres du Comité leur rendait toute communication difficile... » (3) Ce zèle nous valut le *Draft Outlines*. Field nous renseigne (4) que dans son projet il a voulu codifier non seulement le droit international existant mais aussi y porter « les modifications et les améliorations que semble exiger l'état présent d'une civilisation plus mûre ». Un Code de droit international est d'après lui une

1. New-York, 1876, 2^e éd.

2. Field s'est occupé activement de la codification du droit de l'Etat de New-York.

3. Préface.

4. *Ibid.*

vaste Convention. Prenant comme exemple la Convention postale qui avait alors réuni les signatures de 16 Etats il y trouve la preuve qu'un traité multilatéral est possible et que ce traité pourra également porter sur toutes les parties du droit international.

Le projet de Dudley Field ne contient pas seulement des règles de droit international public mais aussi de droit international privé et, chose intéressante, ses derniers articles s'occupent des sanctions. Notre auteur transpose les règles du droit international dans la législation interne de chaque pays et fait sanctionner leur violation par le juge interne.

Si un Etat veut s'engager à observer certaines parties du Code sans s'engager pour d'autres, il le peut. Ainsi il est possible de souscrire au droit de la guerre sans souscrire à celui de la paix et de même s'engager pour le droit international public sans s'engager pour le droit international privé. Cette accession totale ou partielle de même que toute dénonciation totale ou partielle doivent être notifiées aux autres signataires. Mais elles ne produisent leur effet qu'un an après notification.

Enfin l'article 538 prévoit qu'au début de chaque année se tiendra une conférence dans la capitale de chaque Etat à tour de rôle pour discuter les dispositions du Code et les amendements proposés. Par la même occasion cette Conférence des représentants

des Etats s'occupera du règlement des litiges internationaux.

L'ouvrage de Bluntschli *Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt (Le droit international moderne des Etats civilisés présenté sous forme de Code)* publié en 1868) (1) est un traité complet de droit international public divisé en 862 articles, ouvrage théorique que l'auteur n'a jamais destiné à un Congrès international et qui par cela même se distingue du précédent.

C'est encore un traité complet et théorique que publièrent Pasquale Fiore en 1890 (*Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica. [Le droit international codifié et sa sanction juridique.]*) (trad. H. Chétien. Paris, 1890), et Duplessix (*La loi des nations. Projet de Code de droit international public.* Paris, 1906). Dans ce dernier ouvrage M. Duplessix rêve d'une organisation internationale dotée d'un pouvoir législatif, judiciaire et exécutif et qui imposerait le Code aux Etats.

Enfin une œuvre de proportions considérables, un *Nouveau Code de droit international* (Paris, 1910) en 5657 articles fut élaboré en 1910 par un italien émigré au Canada, M. Jérôme Internoscia. Cette énorme compilation constitue un traité de droit international public et privé au bout de laquelle l'auteur a placé une construction utopique : pour abolir les guerres une Assemblée internatio-

1. Edition Nördlingen, 1872. Trad. française de Lardy. Paris, 1886.

nale se réunira et adoptera le *Nouveau Code* ou telle autre loi internationale qu'elle jugera bonne et utile.

Ainsi on le voit certains de ces Codes comme les ouvrages de Bluntschli et de Fiore sont des traités purement didactiques, d'autres comme les livres de Dudley Field ou d'Internoscia visent un but plus ambitieux, celui d'être adoptés par un Congrès pour faire figure de loi internationale. Mais ils possèdent tous ce trait commun qu'ils ne se bornent nullement à codifier le droit existant, bien au contraire ils ajoutent à ce droit des règles nouvelles.

II

La valeur pratique des projets que nous venons d'examiner est douteuse. Dans les matières de pur droit international public, c'est-à-dire concernant les Etats, leurs droits et devoirs, leurs éléments constitutifs, le droit de la guerre et de la paix, etc. les auteurs des Codes n'ont pas produit autre chose que des manuels plus ou moins complets énonçant des règles théoriques. C'est uniquement à ce seul titre que les livres de Bluntschli ou de Fiore continuent à être lus. La plupart des règles qu'ils énoncent reçoivent déjà leur application dans les rapports entre Etats non pas parce qu'elles ont été énoncées par tel auteur mais parce qu'elles correspondent aux besoins actuels de la politique internationale et aux exigences de la conscience

publique des nations civilisées. Quant aux autres règles établies par les auteurs des Codes et qui ne sont pas encore dans la Pratique, si elles correspondent aux desiderata des peuples elles seront appliquées tôt ou tard, qu'elles soient ou non insérées dans des traités collectifs. Dans le cas contraire, si elles sont en avance sur l'opinion publique, si elles dépassent le maximum de justice que les peuples sont disposés à admettre à ce moment précis dans les relations internationales, elles auront beau être sanctionnées par les Etats, leur violation est certaine dans un avenir très proche.

Ainsi la Doctrine énonce un état d'esprit elle ne le crée pas. Elle est déclarative et non pas constitutive de droit. « Le droit n'est ni l'émanation d'un ordre, ni la manifestation d'une volonté ; c'est tout simplement un produit social, un pur fait devenu conscient ; les dirigeants de la société où il est né se bornent à le formuler dans des lois ou dans des traités (1). »

Mais les auteurs des Codes énoncent aussi une autre catégorie de règles, celles-ci ayant trait à un droit international plus pratique, nous dirions plus terre à terre. Dudley Field les appelle « des règlements uniformes en vue d'un intérêt commun ». Il y classe des dispositions sur la navigation, les impôts, les chemins de fer, les postes et télégraphes, les brevets et monnaies, les droits d'auteur, les poids et mesures, les effets de commerce.

1. Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*. Paris, 1927, p. 48.

Voilà un domaine du droit international ou la réglementation par voie de Conventions internationales est depuis longtemps en vigueur. Mais ici le travail de la Doctrine semble encore plus vain. Pour que le traité qui règlera ces questions ait des chances d'aboutir il faudra l'intervention de spécialistes et de techniciens qui dans des négociations ardues déposeront chacun sur le tapis vert le maximum de concessions que leurs Etats respectifs pourront consentir en vue d'aboutir à une réglementation commune et uniforme. Prétendre qu'un juriste travaillant dans sa tour d'ivoire soit en état d'élaborer sur des questions aussi pratiques un texte qui puisse obtenir la signature et la ratification des Etats et qui ait des chances d'être appliqué c'est énoncer une utopie (1).

Néanmoins les idées généreuses, les utopies brillantes font leur chemin dans le monde. Semblables à ces cours d'eau qui disparaissent sous terre pour réapparaître plus loin sous la forme d'un fleuve puissant, elles ne sont nullement perdues pour l'humanité et l'effort de leurs auteurs reçoit une lointaine satisfaction. Tel nous paraît être le cas des auteurs des Codes. A leur époque leurs travaux ne portèrent aucun fruit, aujourd'hui ils sont considérés comme des précurseurs qui ont montré l'absolue nécessité de la réglementation juridique internationale.

I. V. la page humoristique de John Bassett Moore, dans *International Law and some current illusions and other essays*, 1924, p. 335.

CHAPITRE III

LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL ET L'UNIFICATION LÉGISLATIVE EN AMÉRIQUE

Dans un ouvrage récent, un auteur cubain étudiant les origines du Panaméricanisme écrit dès sa première page (1) «... le Panaméricanisme en tant qu'idée le Panaméricanisme en tant qu'idéal de bien-être pour le continent eut son germe, fut fécondé et naquit dans l'Amérique de langue espagnole ». Et plus loin « le Panaméricanisme en tant que généreuse aspiration de fraternité a ses racines dans l'Amérique espagnole ».

Si du terrain politique nous passons sur celui du droit nous voyons que la constatation de notre auteur est encore exacte. C'est en effet uniquement entre Républiques latino-américaines qu'eurent lieu les premiers essais de réglementation juridique internationale sur le Nouveau Continent et même aujourd'hui les Etats-Unis ne participent nullement à certaines tentatives américaines de codification du droit international privé ou d'unification législative.

1. Nestor Carbonell, *Las Conferencias Internacionales Americanas*. Habana, 1928.

L'explication est qu' « il n'y a guère d'antagonisme entre les législations hispano-américaines, elles ont une origine commune ; les principes sur lesquels elles reposent, les règles qui les constituent diffèrent peu d'Etat à Etat » (1).

Enfin ces pays n'ayant qu'une histoire bien récente les problèmes politiques sont chez eux peu nombreux ou inexistants. D'autre part, l'abondance de matières premières y atténue de beaucoup les rivalités économiques. Voilà pourquoi le droit a pleine latitude pour y exercer librement son influence sans risque d'être obnubilé autant qu'en Europe par des considérations extra-juridiques.

I

A l'instigation de Bolivar, président, et de Santander, vice-président, de la Colombie un Congrès se tint à Panama le 22 juin 1826 pour élaborer entre autres « un Pacte d'Union de ligue et de Confédération perpétuelle entre les Etats de l'Amérique contre l'Espagne ou n'importe quelle autre Puissance qui prétendrait les asservir. »

A cette Assemblée prirent part la Colombie, le Pérou, le Mexique et les Etats de l'Amérique centrale. Les Etats-Unis avaient refusé de former avec les Républiques hispano-américaines une alliance défensive ; le Chili manquait de Parlement pour

1. Pradier-Fodéré, *R. D. I. L. C.*, 1889, p. 236.

décider de sa participation, quant au Parlement de l'Argentine il ne s'y était pas encore décidé. Le Brésil non plus n'avait envoyé de plénipotentiaire quoiqu'ayant accepté l'invitation. Enfin l'Angleterre était représentée au Congrès par un observateur, M. Dawskeing.

Le Pacte défensif fut signé à la Conférence par tous les plénipotentiaires et un article additionnel stipulait que les Etats signataires « désireux de vivre en paix avec tous les autres fixeraient d'un commun accord, dès la ratification du Pacte, les points règles et principes qu'ils suivraient en temps de paix et de guerre (1).

A cet effet ils inviteraient les Puissances neutres et amies à prendre, si elles le désiraient, une part active aux négociations et à concourir par l'entremise de leurs plénipotentiaires à la préparation, conclusion et signature du ou des Traités qu'on élaborerait dans un but si important. » C'était en somme entreprendre la codification du droit de la paix et de la guerre. En outre le délégué du Pérou, José Maria Pando proposa au Congrès « de charger 2 personnes de présenter l'année suivante un projet de Code de droit des gens américain qui n'irait pas à l'encontre des coutumes européennes ».

C'est là un événement capital pour notre sujet. Ainsi que le remarque un éminent juriste (2), c'est

1. Nestor Carbonell, *op. cit.*, p. 22 et s.

2. A. Sanchez de Bustamante y Sirven, *La Comision de Juris-*

pour la première fois qu'une réunion d'Etats indépendants se voit saisie de la question de la codification du droit international. A vrai dire cet avantage aurait pu appartenir au Congrès de Vienne. Au début du xix^e siècle un avocat florentin Lorenzo Coline avait écrit le *Code du Droit des gens sur terre et sur mer* (*Le codice del gius delle gente in terra et in mare. Pro domo*). C'était un opuscule de 30 pages *in folio* que l'auteur envoya aux Puissances représentées au Congrès de 1815. Mais nous savons que les diplomates rassemblés à Vienne avaient vraiment trop de préoccupations importantes pour s'occuper d'une question comme celle-ci. Le projet de l'avocat florentin n'eut même pas les honneurs d'une discussion.

La proposition de Pando n'eut pas plus de succès. Le pacte de confédération ne fut pas mis en exécution, aucun des Etats signataires ne pouvant faire les dépenses que nécessitait le maintien d'une armée et d'une flotte régulières. Le projet de Code disparut également. Néanmoins les bases étaient posées. « Le Congrès de Panama par ses mobiles et par les principes qui l'inspirèrent constitue la genèse du Panaméricanisme. Il énonça le premier les belles théories de droit international américain; sous son égide il fut question pour la première fois de l'arbitrage, de la conciliation civilisatrice et de l'Union de l'Amérique (1). »

consultos de Rio de Janeiro y el derecho International. Habana, 1927, p. 7.

1. Nestor Carbonell, *op. cit.*, p. 24.

II

Une tentative d'unification législative devait être faite sur le Nouveau Continent 50 ans plus tard. En effet le 11 décembre 1875, le ministre des Affaires étrangères du Pérou, M. de la Torre, invita les autres Etats de l'Amérique à envoyer leurs représentants à un Congrès de juristes chargé d'établir un système commun de solution des conflits et de rendre uniformes les législations des Républiques américaines. Pour atteindre ce dernier but chaque pays devrait emprunter à l'autre ses meilleures institutions. On devait en outre simplifier le plus possible les formalités du mariage et donner aux citoyens d'un Etat signataire se trouvant sur le territoire d'un autre tous les droits possédés par les citoyens de ce dernier.

A l'invitation de M. de la Torre les Etats-Unis répondirent par un refus alléguant que leur système juridique essentiellement anglo-saxon était opposé à celui des Républiques de l'Amérique latine et que par conséquent toute uniformité était impossible. En outre ils firent valoir la situation constitutionnelle du pays qui laisse à chacun des membres de l'Etat fédéral toute liberté quant à ses lois privées. Le Brésil se refusa également en faisant remarquer que l'Institut de droit international nouvellement créé en Europe avait inscrit dans ses statuts la codification du droit international universel.

Finalement la Conférence eut lieu le 6 décembre 1877 à Lima. Au début, seuls, la Bolivie, l'Argentine, le Chili, Cuba, le Pérou et l'Equateur y envoyèrent des plénipotentiaires. Puis le Vénézuéla, Costa-Rica, Guatémala et l'Uruguay y envoyèrent les leurs. Un traité fut mis sur pied par lequel les signataires adoptaient des stipulations uniformes dans leur législation interne. Le Congrès s'occupa également de questions de droit international public telles que l'extradition et l'arbitrage mais dût bientôt cesser ses travaux à cause de la guerre que le Chili déclara au Pérou. Le traité de droit international privé ne fut ratifié que par ce dernier pays.

III

Ce n'est qu'en 1888-1889 que les efforts de l'Amérique latine commencent à être couronnés de succès (1). En effet durant la Conférence tenue à Montévidéo du 25 août 1888 au 18 février 1889 (2), les représentants de l'Argentine, du Brésil, du Pérou, du Chili, de la Bolivie, du Paraguay et de l'Uruguay élaborèrent des Conventions internationales sur le droit civil (12 février 1889) commercial (12 févr.), criminel (23 janv.), la procédure (11 janv.), la pro-

1. Deux autres Congrès avaient eu lieu à Lima en 1847 et 1864 réunissant quelques pays de l'Amérique du Sud, mais leur œuvre ne fut pas ratifiée par les Gouvernements.

2. Pradier-Fodéré, *Le Congrès de droit international sud-américain et les traités de Montévidéo*. *R.D.I.L.C.*, 1889, p. 217 et s., 591 et s.

priété littéraire et artistique (11 janv.), les marques de fabrique (16 janv.), les brevets d'invention (16 janv.), et les professions libérales (4 fév.) (1).

Les Conventions sur le droit civil et le droit commercial adoptent le droit du domicile pour la détermination de la capacité des personnes physiques et morales, pour la détermination du critérium entre commerçants et non-commerçants, pour la détermination des rapports juridiques entre associés, etc. Les biens meubles et immeubles seront régis par la *lex situs*.

En ce qui concerne la procédure voici ses traits les plus saillants : les preuves sont soumises à la loi qui régit le fond de l'affaire. Les jugements rendus par les tribunaux d'un Etat signataire sont exécutoires sur le territoire d'un autre s'ils sont visés par le représentant diplomatique ou consulaire de ce dernier pays. Il faut naturellement que le jugement ait été rendu par un tribunal compétent, qu'il ait acquis force de chose jugée et enfin que le défendeur ait été dûment cité à comparaître.

Les Conventions sur la propriété littéraire et artistique et sur les marques de fabrique et de commerce accordent aux bénéficiaires de ces droits la même protection sur le territoire de tous les Etats signataires. De même dans la Convention sur l'exer-

1. V. les textes dans *Clunet*, 1896, p. 440 et s., 699 et s., 1897, p. 632 et s., 895 et s. — Pour les textes et certains procès-verbaux de séances v. De Martens, *Recueil*, 2^e série, XVIII, éd. 1893, p. 346 et s.

cice des professions libérales il est stipulé que les diplômes accordés par les Ecoles d'un des signataires permettent à l'impétrant d'exercer dans les autres pays adhérents.

Enfin la Convention sur le droit criminel attribue compétence aux tribunaux du pays où le délit a été commis.

Ces Conventions ne furent pas toutes ratifiées par les 7 Etats énumérés plus haut. Trois d'entre elles, celles sur le droit civil, le droit criminel et les professions libérales n'obtinrent pas la ratification du Brésil et du Chili. Ces pays sont en effet attachés au principe de la loi nationale et les Conventions étaient basées sur celui du domicile. Néanmoins la Conférence de Montévidéo marque la première étape sérieuse vers la codification du droit international en Amérique. Avec elle se trouve close la période que nous pouvons appeler du Latinoaméricanisme durant laquelle les Etats-Unis abandonnèrent les Républiques latines à leurs propres moyens.

IV

En 1889 commence la deuxième période, celle du Panaméricanisme. Les Etats-Unis entrent en scène et leur secrétaire d'Etat James Blaine invite les autres pays du Continent à participer à une conférence à Washington. Est-ce le succès de la Conférence de Montévidéo qui pousse les Etats-Unis à ce

changement d'attitude ? Sans doute ils se hâtent d'intervenir pour prendre la direction d'un mouvement qui sans cela aurait pu se développer sans eux, voire même contre eux. Les journaux de l'opposition aux Etats-Unis parlèrent même d'une Ligue Amphictyonique « où Blaine aurait joué le rôle de Philippe de Macédoine » (1).

La conférence se réunit effectivement à Washington le 2 octobre 1889 avec la participation de 18 Républiques américaines. Ses décisions ont presque toutes pris la forme de recommandations. Tant que celles-ci n'ont pas revêtu la forme de traités nous ne pouvons pas parler de droit codifié. Il est cependant une recommandation qui nous intéresse particulièrement : c'est celle relative aux Conventions de Montévidéo. Tout en constatant qu'il n'était pas encore temps d'entreprendre une codification complète du droit des gens les délégués des Républiques américaines émirent l'avis que des Conventions spéciales de droit international privé seraient des plus utiles.

A cet effet les Gouvernements américains qui n'auraient pas ratifié les traités de 1889 étaient invités à déclarer dans l'année qui suivrait la clôture de la Conférence de Washington s'ils y adhéraient avec ou sans réserves.

Dans la discussion qui eut lieu à propos de cette recommandation les Etats-Unis présentèrent comme

1. Cité par Carbonell, *op. cit.*, p. 59.

en 1875 des réserves basées sur la forme fédérale de leur gouvernement. En effet chacun des Etats de la grande République du Nord a pleine indépendance pour régler les rapports de droit privé de ses citoyens et les délégués des Etats-Unis, Henderson et Trescott, firent ressortir l'impossibilité constitutionnelle pour le pouvoir fédéral de s'engager par des conventions de droit international privé et d'empiéter ainsi sur le domaine réservé aux législatures particulières.

Au point de vue de la codification du droit international, cette première Conférence panaméricaine n'a que fort peu d'intérêt. Il n'en sera pas de même de la suivante. Réunie à Mexico le 22 octobre 1901 elle était destinée à poser les bases de la codification du droit international dans le Nouveau Monde.

En effet le 4 novembre le délégué du Brésil Dr Higinio Duarte Pereyra proposa de créer un organe qui codifierait le droit international. Cette proposition n'était pas isolée, elle faisait partie d'un tout, d'un plan d'organisation internationale américaine que l'honorable délégué soumettait à ses collègues : Union des républiques du Nouveau Continent, solution de leurs conflits par l'arbitrage, création d'une Cour permanente internationale, codification du droit d'après lequel cette Cour jugerait. La proposition priait le Bureau de l'Union Panaméricaine de désigner 3 jurisconsultes chargés de rédiger jusqu'à la prochaine Conférence un Code de droit international public et un autre de droit international

privé, mais seulement pour les Etats de l'Amérique. La proposition comme on le voit parle de codes complets et non de simples conventions sur des sujets déterminés. Enfin on notera encore son particularisme juridique : il s'agit d'un droit exclusivement américain.

Soumise à une commission de la conférence la proposition fut légèrement amendée. Le nombre des jurisconsultes fut élevé à 5 et leur nomination devait être approuvée par le Corps diplomatique résidant à Washington. Les modifications apportées en Assemblée furent beaucoup plus importantes. Le nombre des juristes fut porté à 7 dont 5 Américains et 2 Européens nommés par le secrétaire d'Etat des Etats-Unis et par les ministres à Washington des Républiques signataires. Cette adjonction de jurisconsultes européens à une commission chargée d'élaborer des Codes de droit international américain est surprenante. Elle avait pour but de renforcer son autorité « de manière que ses travaux aient une telle importance scientifique, qu'elle facilite si possible l'adhésion des Etats européens à son œuvre (1). »

En plus il est stipulé que la Commission pourra siéger dans une capitale européenne. Tout cela démontre que les Américains n'entendent pas formuler un droit particulier pour opposer à celui de l'Europe. Ce n'est pas un défi qu'ils lancent à l'ancien

1. A. Alvarez, *La codification du droit international*. Paris, 1912, p. 242.

monde ni le reniement de ses règles juridiques. C'est au contraire une collaboration qu'ils lui demandent pour résoudre certaines questions spéciales qui ne se posent qu'en Amérique. Bien plus ils conservent l'espoir que les mêmes règles régiront les deux continents.

Une fois établis les projets de Codes devaient être soumis aux gouvernements américains pour faire l'objet de leurs observations. Ils retourneraient ensuite à la commission qui sur la base de ces observations les réviserait et les soumettrait aux gouvernements à nouveau.

La discussion qui eut lieu au sein de la commission juridique de la 2^e Conférence et au cours de laquelle furent formulées les principales difficultés de la codification est des plus intéressantes. Elle eut lieu sur un rapport présenté par le délégué du Chili, M. Alvarez. La commission constata d'abord la relation intime qui existe entre le droit international et la politique. Celle-ci étant dominée par les intérêts et les passions, le droit international en ressent le contre-coup. C'est ainsi que les traités signés par un Etat sur une matière déterminée varient suivant l'Etat avec lequel ils sont conclus. Voilà aussi pourquoi les gouvernements ne sont pas disposés à conclure une convention codificatrice avec tous les Etats sans distinction alors qu'ils seraient enclins à le faire avec certains Etats déterminés.

Une autre difficulté résiderait dans la variabilité extrême des rapports juridiques. Le droit évolue

concurrentement avec les événements politiques et économiques. Il est par conséquent difficile de le figer dans des formules.

Néanmoins la Commission fut d'avis que pour difficile qu'elle est la codification n'est pas impossible si elle est confiée à des juristes chargés de recueillir sur chaque matière l'opinion de tous les pays américains. La commission de juristes « doit se limiter aux matières dans lesquelles se fait le plus sentir la nécessité d'une réglementation. On doit prendre pour base les précédents sérieux dans les pratiques des nations américaines, de manière que les préceptes établis soient la consécration des relations effectives qui existent entre elles et qui se manifestent surtout dans ses usages et ses traités ».

« La Commission doit tenir compte aussi de la nature des matières qu'elle va codifier. Là où les relations internationales sont intimement liées avec la politique, ou dans les matières qui par leur nature, changent constamment, avec le seul développement de la civilisation, le plus prudent est d'établir seulement les principes généraux sur lesquels sont d'accord tous les pays, mais qui doivent être proclamés d'une façon officielle pour qu'ils aient l'autorité d'une loi. Mais les matières qui n'ont pas ces caractères peuvent être réglées d'une façon plus minutieuse et plus complète (1).

1. Alvarez, *op. cit.*, p. 240 et s.

Ainsi la codification était dotée d'une telle souplesse qu'on en dénaturait presque le caractère, ainsi qu'on le verra plus loin.

Mais voici qu'en 1906 lorsque la 3^e Conférence Panaméricaine se réunit à Rio de Janeiro (1) la Commission de Juristes n'avait pas encore été constituée. En effet la plupart des Gouvernements américains n'avaient pas ratifié la Convention de 1901. La délégation du Mexique revenant alors sur la matière fit la proposition suivante : la Commission ne prendrait pas pour programme de ses travaux une liste de sujets précis « mais consacrerait de préférence son attention à déterminer les principes généraux qui se dégagent : *a*) des questions ayant été réglées dans les traités et conventions signés par les Etats de l'Amérique ; *b*) des points relatifs au droit international public et privé et sur lesquels les lois nationales des Etats de l'Amérique sont d'accord ».

Cette proposition limitait donc l'œuvre des Juristes à une codification de principes généraux et à une unification législative. A son tour le délégué du Brésil, M. Cavalcanti, déclara préférer une codification partielle et progressive à la rédaction d'un Code complet. Qu'on remarque ici l'évolution qui s'est produite depuis la Conférence de 1901. Alors le délégué de ce même Brésil réclamait des Codes complets de droit international. En 1906 M. Cavalcanti préfère une codification partielle.

1. Sur les 3 premières conférences panaméricaines v. R. Büchi, *Die Panamerikanischen Konferenzen*. Breslau, 1914 et la bibliographie au début de l'ouvrage.

Une Convention fut enfin approuvée à l'unanimité des délégués présents qui étaient ceux de toutes les Républiques Américaines, moins le Vénézuéla et Haïti (1). Ces deux Etats n'avaient pas pris part à la Conférence mais participèrent par la suite à la formation de la Commission de Juristes. La Convention modifiait la composition de la Commission telle qu'elle avait été prévue à Mexico en 1901. Au lieu de 5 jurisconsultes américains et 2 européens elle devait comprendre un représentant de chaque pays de l'Amérique nommés par leurs Gouvernements respectifs. C'est sur la proposition du délégué des Etats-Unis L. S. Rowe que cette mesure fut adoptée (2). Faisant sienne en outre la proposition du Mexique examinée plus haut, la Conférence recommande à la Commission de Juristes de consacrer principalement son attention aux points déjà réglés par des Traités et Conventions, en particulier celles de Montévidéo et de la 2^e Conférence Panaméricaine. Elle lui recommande aussi de s'attacher aux points sur lesquels existe conformité entre les lois des Etats américains, c'est-à-dire où une unification législative est possible.

La Commission devait se réunir à Rio le 1^{er} avril 1907 et terminer son travail ou la plus grande partie de ce dernier un an au moins avant la 4^e Conférence Panaméricaine.

1. Elle fut signée le 23 août 1906.

2. En réalité un délégué pouvait représenter plusieurs pays. Ainsi M. Alvarez représenta à la 1^{re} session de la commission non seulement le Chili mais aussi l'Equateur et Costa-Rica.

IV

Au début de 1912 par la voix de leurs représentants au sein de l'Union Panaméricaine, les Gouvernements signataires de la Convention de 1906 décidaient de porter à deux le nombre des délégués de chaque Etat à la Commission de Juristes. Enfin le 26 juin 1912 celle-ci tint sa session inaugurale à Rio de Janeiro soit près de 11 ans après que sa constitution eût été décidée. Toutes les républiques américaines y avaient envoyé des représentants à l'exception d'Haïti, Honduras et Nicaragua.

Entre temps le Gouvernement du Brésil prenait une mesure des plus heureuses. Devant les lenteurs de la Commission il chargeait deux de ses meilleurs juristes, les docteurs Epitacio Pessoa et Lafayette Rodriguez Pereira du soin de rédiger le premier un Code de droit international public (1), le deuxième un Code de droit international privé (2). Il s'agit encore cette fois de Codes complets et non plus de codification partielle et progressive comme le suggérait M. Cavalcanti en 1906.

Aussitôt réunie en séance plénière, le 28 juin 1912 (3), la Commission décida sur la proposition de

1. V. ce projet dans *A codificacao Americana do Direito internacional*. Documentos officiales par Sylvio Romero Filho. Rio de Janeiro 1927, vol. V, p. 65 et s.

2. V. ce projet dans *A Codificacao*, etc., vol. III.

3. V. procès-verbaux de cette session dans *A Codificacao*, etc. : *op. cit.* vol. IV.

l'Argentine et du Chili, la nomination d'une Sous-Commission de 5 membres chargée de procéder à une enquête auprès des diverses délégations. Il s'agissait de connaître l'idée que chacune d'elles se faisait de la codification, la méthode qu'elle proposait de suivre et enfin les matières qu'elle entendait faire codifier. Les Cinq rédigèrent un rapport portant sur la constitution interne de la Commission de Juristes. Ils demandaient la création de 8 Sous-Commissions (1) : les 2 premières devraient étudier et codifier sans retard la question de l'extradition et de l'exécution des jugements étrangers, les 6 autres se verraient distribuer divers sujets de droit international à charge de présenter des projets de Conventions à la 2^e session de la Commission. Les Cinq proposaient de tenir cette session en juin 1914 donnant ainsi aux Sous-Commissions un délai de 2 ans pour élaborer leurs projets. La Sous-Commission des Cinq leur prescrivait également une méthode à suivre : demander à chacun des Gouvernements américains des informations minutieuses sur sa législation, sa pratique judiciaire et administrative, son droit international coutumier et conventionnel, sa façon de concevoir la codification projetée. Elles devaient en outre prendre en considération les projets de codes des docteurs Epitacio

1. Pour éviter toute confusion nous appelons commission l'Assemblée de juristes et sous-commissions ses diverses subdivisions quoique les auteurs américains se servent indifféremment pour désigner la première formation du terme commission ou assemblée (en espagnol Comision et Junta).

Pessoa et Lafayette Rodriguez Pereira, les Conventions de Montévidéo, les travaux des Conférences Panaméricaines et tous les autres points sur lesquels il y a tant accord qu'uniformité entre les législations ou coutumes de l'Amérique.

Il est très important de noter que la Sous-Commission des Cinq fait dévier le travail de la Commission de Juristes de son but premier. Tandis que cette dernière avait été instituée pour rédiger des Codes de droit international public et privé à l'instar de ceux que lui présentèrent MM. Epitacio Pessoa et Lafayette Rodriguez Pereira⁽¹⁾ les Cinq distribuent entre diverses Sous-Commissions des points juridiques bien délimités les chargeant de préparer sur chacun d'eux des projets de Convention. D'ailleurs auraient-elles voulu rédiger des Codes complets que les 8 Sous-Commissions se seraient trouvées dans une quasi-impossibilité de le faire. En effet, comme on le verra, plus loin, les 6 Sous-Commissions qui devaient fonctionner entre les deux sessions de la Commission, composées chacune de 3-7 délégués, s'éparpillèrent dans diverses capitales américaines sans garder aucune liaison entre elles.

Ce n'est certainement pas ainsi qu'on peut préparer une œuvre d'ensemble s'inspirant d'une idée et

1. Voir art. I de la Convention de Rio de Janeiro du 23 août 1906. « La dite commission se réunira dans le but de préparer un projet de Code de droit international privé et un projet de Code de droit international public. »

d'un critérium communs tel que doit être un Code. « Ces Sous-Commissions, écrit un des membres les plus distingués de la Commission de Juristes(1), sans lien commun entre elles, éparpillées sans raison scientifique et sans méthode en divers endroits éloignés les uns des autres ne pouvaient s'inspirer d'un critérium uniforme et leur œuvre manqua d'unité. Composées d'autre part d'un nombre restreint de membres qui n'avaient certainement pas été choisis en vue du travail qu'ils devaient réaliser il était difficile que leur œuvre représentât les vues du monde américain. »

Ainsi l'idée de la codification dévie en Amérique de son sens primitif : il ne s'agit plus de Codes mais de simples Traités-règles entre pays du même Continent.

Cela fut d'ailleurs compris par divers délégués à la Commission. Ceux du Brésil, du Pérou et du Salvador critiquèrent vivement le rapport présenté par les Cinq et proposèrent au contraire de faire étudier immédiatement par la Commission les projets Pessoa et Pereira (2). Ils firent également ressortir que l'article 4 de la Convention du 23 août 1906 qui avait créé la Commission de Juristes parle

1. A. S. de Bustamante, *op. cit.*, p. 23.

2. La discussion de ces projets devenait difficile vu qu'ils avaient été communiqués très tard aux divers Gouvernements. Les délégués des Etats-Unis les reçurent en s'embarquant pour le Brésil et encore avec une fort mauvaise traduction. V. Moore, *International law and some current illusions*. New-York, 1924, p. 326.

de la rédaction de Codes. En fin de compte une transaction ayant été réalisée, le Salvador vota seul contre le rapport.

Examinons maintenant le travail des 8 Sous-Commissions. Les 2 premières constituées immédiatement étudièrent chacune respectivement les questions de l'extradition et de l'exécution des jugements étrangers. Le projet d'extradition rédigé à l'aide du Code d'Epitacio Pessoa fut adopté par la Commission et transmis aux Gouvernements américains. Ce n'était cependant pas un texte définitif, les membres de la Commission n'ayant pas qualité pour le signer. Quant au projet sur l'exécution des jugements étrangers il arriva devant la Commission lorsque la plupart des délégués avaient décidé leur départ. Il fut donc discuté hâtivement et renvoyé sur la proposition du Mexique à l'une des 6 Sous-Commissions (la 6^e) qui devaient siéger dans l'interval.

Quelle fut l'œuvre des 6 autres Sous-Commissions (1) ? La 3^e, celle de Washington, qui devait s'occuper du droit de la guerre maritime et des droits et devoirs des neutres, ne parvint à se réunir qu'après la déclaration de la guerre mondiale. En 1915 elle arrêta ses travaux vu que ceux-ci la forçaient à entrer dans des questions extrêmement controversées à cette époque du conflit.

La 4^e Sous-Commission (guerre civile, guerre

1. V. procès-verbaux, *A codificacao Americana do Direito Internacional*, op. cit.; vol. V.

terrestre et réclamations des étrangers) se réunit à Rio de Janeiro en 1912 et adopta le projet en 159 articles de son président Epitacio Pessoa. Ce projet communiqué par le Brésil aux autres Gouvernements américains reçut leur approbation mais cela ne signifie nullement qu'il fut mis en vigueur dans leurs rapports mutuels.

A la 5^e Sous-Commission siégeant à Santiago de Chili on assigna un labeur écrasant. Elle dut elle-même en 1913 réduire le nombre des sujets dont elle allait s'occuper. Ils portent pour titre : Déclarations générales, Agents diplomatiques et consulaires, Droits et devoirs des Etats limitrophes sur les territoires dont la possession est contestée et qui ne sont pas délimités, enfin Echange de professeurs, d'élèves et de publications. Sur tous ces sujets la Sous-Commission adopta les projets élaborés par M. A. Alvarez.

La 6^e Sous-Commission étudia à Buenos-Aires en 1913 la solution pacifique des conflits internationaux et l'organisation des tribunaux internationaux sans aboutir à aucune décision.

Ces 4 Sous-Commissions s'occupèrent uniquement de sujets de droit international public, tandis que les 2 autres eurent pour objet de leurs travaux le droit international privé. La 7^e notamment réunie à Rio de Janeiro en 1912 se vit présenter dès sa 1^{re} session un projet de Code de droit international privé par le D^r Oliveira délégué du Brésil (1). Ce

1. V. ce projet dans *A codificacao, etc., op. cit.* vol. V, p. 225 et s.

projet par opposition aux Conventions de Montévidéo de 1889, basées sur le principe de domicile, s'inspire du principe de la nationalité ce qui d'après son auteur devait servir à attirer les immigrants. Ceux-ci en effet se dirigeraient vers les pays où ils auraient le plus de chances de conserver leur nationalité d'origine. Une opposition se manifesta tout de suite contre cette théorie. Le délégué de l'Uruguay, Dr Varela, se déclara partisan du principe du domicile en acceptant toutefois une formule transactionnelle d'après laquelle : « On appliquera la loi nationale lorsque la loi du domicile y renverrait. » Le Dr Oliveira maintenant sa thèse la sous-commission n'aboutit à rien. Il fut cependant convenu que les deux projets opposés seraient soumis à la Commission de juristes.

Enfin la 8^e et dernière sous-commission réunie à Rio de Janeiro en 1912 approuva un projet de 175 art. de son Président le Dr Alberto Elmore (Pérou). Ce projet traitait du droit civil, de la procédure civile, du droit commercial et du conflit des lois pénales ; il s'agissait de rendre uniformes les lois des pays américains sur tous ces points (1).

La méthode de travail des Sous-Commissions mérite d'être soulignée. Le Président de chacune d'elles prépare lui même des projets de Conventions et les soumet à l'approbation de ses collègues. Ceux-ci les discutent, les amendent, les acceptent ou les

1. V. ce projet dans *A codificacao, op. cit.*, vol. V, p. 295 et s.

rejettent. Mais en vertu du règlement adopté par la Commission la majorité des 2/3 des délégations prenant part au vote est suffisante pour les lier toutes. C'est là une dérogation à la règle de l'unanimité dans les conférences internationales et qui pour cela même mérite d'être soulignée.

V

Les diverses Sous-Commissions se séparèrent à la fin de cette première session dont nous avons résumé les travaux. Les troubles mexicains, la guerre mondiale et l'éparpillement de leurs membres les empêchèrent de se réunir à nouveau pendant longtemps.

Ce n'est que 10 ans plus tard à la 5^e Conférence Panaméricaine que la codification fut examinée à nouveau. La Conférence adopta les vues de sa Commission juridique sur la question et vota une résolution à ce sujet. Elle constatait que le travail codificateur est beaucoup mieux réalisé par des corporations scientifiques et par des Assemblées de spécialistes plutôt que par des Conférences diplomatiques. Aussi recommandait-elle la réunion à nouveau à Rio en 1925 de la Commission de Juristes. Chaque Gouvernement Américain devait désigner 2 délégués. Les Sous-Commissions étaient priées de revoir leurs travaux « à la lumière de l'expérience des années récentes et des résolutions de la 5^e Conférence Panaméricaine ». Quelles étaient ces réso-

lutions ? L'opportunité de la codification du droit international était déclarée par la Conférence incontestable. Mais ici la résolution distinguait : pour le droit international public elle déclarait une codification complète comme impraticable. Elle proposait au contraire une codification progressive par voie de Conventions particulières des principes sur l'application desquels les pays du Continent américain seraient d'accord. La 5^e Conférence approuve ainsi la méthode suivie par la Commission de Juristes qui, nous l'avons vu, aboutissait à une rédaction de conventions distinctes et nullement d'un Code entier.

Pour le droit international privé au contraire la résolution parlait d'un Code complet (1) et suggérait l'adoption de solutions conciliant cette diversité de doctrines qui fut un obstacle à la Conférence de Montévidéo et à la Commission de Rio de Janeiro. En effet on se souvient que le Brésil et le Chili refusèrent de ratifier les conventions de Montévidéo et que la 5^e Sous-Commission de Rio avait dû s'ajourner faute d'entente sur la question de la loi nationale ou de celle du domicile.

La résolution suggère en outre la nomination d'un Comité chargé d'étudier et de comparer le droit civil des nations américaines « en vue de contribuer à la formation du droit international privé et afin que

1. Art. 9. — De recommander à la Commission Internationale de juriconsultes qui doivent préparer un Code Américain de Droit International privé.

les résultats de cette étude puissent être utilisés à la prochaine session de la Commission de juristes ». La Conférence ne s'arrêtait pas là, elle recommandait encore à la Commission de trouver au préalable un système de solution des conflits et cela avant de préparer le Code de droit international privé (1).

VI

Le 2 janvier 1924 marque une nouvelle date dans l'histoire de la codification américaine : un nouvel organisme entre en scène. En effet le Conseil Directeur de l'Union Panaméricaine décidait d'inviter l'Institut américain de Droit International à tenir une session dans le courant de la même année. Le but de cette session devait être pour l'Institut de coopérer avec la Commission de juristes et surtout de lui préparer sa tâche puisque la Commission n'était convoquée que pour l'année suivante.

Certainement les lenteurs de la Commission de Rio de Janeiro avaient poussé le Conseil Directeur de l'Union Panaméricaine à cette mesure. La première session de Rio avait été un échec. Pour éviter qu'il n'en fut de même de la seconde on prend la précaution d'adjoindre à la Commission un autre corps mieux organisé et plus apte à la tâche. Nous verrons que cette mesure ne fut pas vaine.

1. Sur la 5^e Conférence v. Alvarez, *La 5^e Conférence Panaméricaine R. Sc. P.*, 1924.

MM. James Brown Scott, Luis Anderson et Alejandro Alvarez, membres du Conseil directeur de l'Institut se mirent alors au travail et rédigèrent à Paris, 30 projets de conventions internationales (1). A la session plénière mais officieuse de l'Institut qui eut lieu à Lima en déc. 1924, on se borna à « un échange d'impressions ». Les projets, moins un, furent adoptés, certains retouchés. Les membres du Conseil directeur furent chargés de les examiner à nouveau et de les transmettre ensuite à l'Union Panaméricaine. A ce nouvel examen auquel prirent part MM. James Brown Scott, Alejandro Alvarez, Luis Anderson, Antonio S. de Bustamante, Pierre Hudicourt, José Matos et Rodrigo Octavio, 4 projets furent rayés de la liste et remplacés par 5 autres, Dans leur forme définitive ils portent sur :

Un préambule, déclarations générales, déclarations d'unité et de coopération Pan-Américaines, bases fondamentales du droit international, Etats, reconnaissance de nouveaux Etats et de nouveaux gouvernements, droits et devoirs des Nations, droits fondamentaux des Républiques américaines, Union Panaméricaine, domaine national, droits et devoirs des Etats sur des territoires litigieux non

1. Un certain nombre de ces projets avait été déjà rédigés par M. Alvarez de sorte que MM. Scott et Anderson n'eurent qu'à les approuver.

V. leur texte dans les publications de l'Union Panaméricaine. *Codification du droit international Américain*. Projets préparés à la demande du Conseil Directeur de l'Union Panaméricaine du 2 janvier 1924 pour être soumis à l'examen de la Commission de jurisconsultes. Washington, 1925.

encore délimités, juridiction, droits et devoirs internationaux des personnes naturelles et juridiques, immigration, responsabilité des gouvernements, protection diplomatique, extradition, liberté de transit, navigation des rivières internationales, navigation aérienne, traités, agents diplomatiques, consuls, échange de publications, échange de professeurs et d'élèves, neutralité maritime, règlement pacifique des conflits internationaux, Cour panaméricaine de Justice, mesures de coercition, déclaration de renonciation au titre d'acquisition de territoire par la conquête (1). Remarquons que tous ces projets ont trait au droit international public.

Le 2 mars 1925 le président de l'Institut, M. James Brown Scott, transmet les projets à l'Hon. Charles Evans Hughes, secrétaire d'Etat des Etats-Unis et président à ce titre du Comité directeur de l'Union Panaméricaine. La lettre d'envoi de M. James Brown Scott est d'un intérêt considérable. Il y explique d'abord pourquoi le droit de la guerre n'a pas été traité dans les projets en question. Les membres de l'Institut furent unanimes à déclarer « que le droit « de la guerre ne devait pas trouver de place dans les « rapports des Républiques américaines entre elles. « Car si le Panaméricanisme n'est pas un vain mot, « la guerre en Amérique ne serait rien moins qu'une

1. Les 5 sujets supprimés portaient sur la nationalité et la naturalisation, les voies de communication maritimes, la reconnaissance de belligérance, l'acquisition et la perte du territoire, les droits et devoirs des étrangers et leur protection diplomatique.

« guerre civile limitée à la République dans laquelle
« par malheur elle viendrait à éclater. Elle n'affecte-
« rait les autres républiques américaines que par
« certains de ses aspects seulement. »

Il expose ensuite pourquoi la forme de traités particuliers fut préférée à celle d'un Code complet. Le Comité rédacteur, nous dit-il, a suivi en cela l'exemple des Conférences de La Haye. Dans le Préambule de chaque convention il en donne en quelque sorte la raison, tandis que la Convention elle-même contient « les principes de justice exprimées sous forme de règles de droit. » Cela a en outre l'avantage de permettre l'amendement ou même la suppression d'une Convention sans déranger l'économie de l'ensemble. Cette façon de procéder eut l'approbation de l'Institut en séance plénière. Voilà en ce qui regarde la forme.

En ce qui concerne le contenu des Conventions « la série des projets débute par une déclaration des Droits et Devoirs des nations et se termine par une déclaration renonçant à l'avenir au nom des Républiques américaines à tout titre de propriété obtenu par des guerres de conquête. Les projets de Conventions qui se trouvent entre ces deux déclarations sont la conséquence des droits et devoirs des Nations, dont la pratique éclairée des 21 Républiques américaines offrent des exemples. Et tandis que la dernière de ces Conventions approche le seuil de la guerre, la porte qui mène à cette calamité est fermée par la déclaration contre le titre par conquête

qui, sans abolir la guerre, cherche à l'éviter en privant le vainqueur de tout profit matériel. »

En concluant M. James Brown Scott nous montre comment ces principes puisés dans la pratique, énoncées pour la pratique se prévalent à ce titre du « *De jure belli ac pacis* » et des « Instructions » de Lieber, dont le souvenir est cher entre tous aux juristes Nord-Américains.

Le 2 mars 1925 le Conseil Directeur de l'Union Panaméricaine en possession des 30 projets les transmet aux divers Gouvernements américains afin que par ce canal ils fussent soumis à la Commission de juristes de Rio. Encouragé par le travail si rapide de l'Institut qui en 3 mois avait abouti là où la Commission de juristes avait mis des années pour échouer à moitié, le Conseil directeur de l'Union panaméricaine pria l'Institut de rédiger également un projet contenant les principes et règles du droit international privé. Le Comité de l'Institut composé de MM. José Matos, Rodrigo Octavio, Eduardo Sarmiento Laspiur et Antonio S. de Bustamante discuta un projet présenté par ce dernier et puis en décembre 1925, sous la présidence de M. James Brown Scott, l'approuva et le transmit à l'Union panaméricaine. On ne pouvait marcher plus vite.

Voici donc l'Union panaméricaine en possession de 30 projets de conventions de droit international public et d'un projet de Code de droit international privé. Quelle est la valeur de ces textes dont le Nouveau Monde prétend faire sa charte ? Le juriste euro-

péen est quelque peu étonné de voir la place qu'occupent les principes purement moraux dans les 30 projets de l'Institut. Huit d'entre eux sont entièrement consacrés à des généralités et des principes de moralité politique. Ils portent sur un préambule, les déclarations générales, la déclaration d'unité et de coopération panaméricaine, les bases fondamentales du droit international, les Etats, les droits et devoirs des nations, les droits fondamentaux des Républiques américaines, la renonciation au titre d'acquisition de territoire par conquête. Deux autres intéressent peu le droit international : ce sont ceux sur l'échange de publications et sur l'échange de professeurs et d'élèves.

En somme sur les 30 projets 20 seulement contiennent des règles de droits international positif, 2 n'ont pas de place dans le droit des gens (nous dirions qu'ils relèvent plutôt du droit administratifs international) et 8 se rapportent à des considérations générales. (1)

Examinons maintenant le projet de Code de droit international privé (2). Ce texte est dû entièrement à la plume du Dr Antonio Sanchez de Bustamante y

1. On consultera sur ces derniers projets l'excellent article du Prof. J. L. Brierley, *The draft Code of American International Law* dans *B. Y.*, 1926, p. 14 et s.

2. V. une analyse du projet dans Audinet, *Un projet de Code de droit international privé*. *R. D. I P.*, t. XXII, p. 1 et s. V. le texte dans les publications de l'Union Panaméricaine : *Codification du droit international américain*. Projet de Code de droit international privé pour être soumis à l'examen de la Commission internationale de jurisconsultes. Washington, 1926.

Sirven, professeur de droit international public et privé à l'Université de la Havane, juge à la Cour permanente de justice internationale de La Haye. En ses 435 articles le projet s'occupe non seulement du droit civil international mais aussi du droit commercial, du droit pénal et de la procédure. C'est dire que l'auteur n'y a entendu régler que les seuls points pouvant donner lieu à conflit entre les diverses législations américaines.

M. de Bustamante distingue trois sortes de lois : les lois personnelles qu'il appelle également d'ordre public interne et qui suivent l'individu même à l'étranger ; les lois d'ordre public international qui obligent tous ceux qui résident sur le territoire de l'Etat ; enfin les lois volontaires, supplétives ou d'ordre privé et qui s'appliquent seulement quand les parties n'en ont pas stipulé autrement.

Chaque pays est libre de déterminer la qualification de ses diverses lois, c'est-à-dire qu'il peut les classer librement dans chacune des trois catégories précitées. Ainsi une loi qui est d'ordre public international dans un Etat A peut ne pas l'être dans un Etat B.

Voyons maintenant par quel système les conflits de lois sont résolus. La 1^{re} catégorie, celle des lois personnelles ou d'ordre public interne soulève le grand problème de savoir si la loi personnelle sera celle du domicile ou de la nationalité. L'auteur a adopté ici une formule transactionnelle mais qui penche en faveur de la nationalité. En effet chaque

Etat appliquera aux étrangers le principe adopté par leur législation nationale. Supposons un Brésilien domicilié au Pérou et de passage en Argentine. Si d'après la législation brésilienne un Brésilien est régi par la loi de son domicile le tribunal argentin appliquera la législation péruvienne. « Cette variété du droit nous dit l'auteur (1), n'est autre chose que la reconnaissance de la complexité de la vie humaine à qui il n'est pas possible d'appliquer les mêmes solutions dans des situations distinctes. » Voilà donc une façon élégante de résoudre ce conflit fameux entre loi nationale et loi du domicile.

Passons à la 2^e catégorie, celle des lois d'ordre public international. Celles-ci sont exclusivement territoriales et ne peuvent pas s'appliquer en dehors du pays qui les édicte.

Enfin, en ce qui concerne la catégorie des lois supplétives ou d'ordre privé ce sera tantôt la loi du lieu qui sera appliquée, tantôt la loi nationale d'une des parties. Ici en effet il s'agit presque de deviner à quelle loi l'auteur ou les auteurs de l'acte ont entendu le soumettre. Ainsi dans un contrat de transport maritime où chaque passager a le même genre de billet de passage c'est certainement le droit personnel de celui qui effectue le service qui régira le contrat sans qu'on prenne en considération les diverses législations nationales des passagers.

Nous devons ajouter que l'auteur n'a pas cru bon

de choisir dans son projet entre le *jus soli* et le *jus sanguinis*. La raison en est que la question de nationalité relève en Amérique du droit international public ou même du droit constitutionnel car dans la plupart des cas elle est réglée par la constitution de chaque pays américain.

Ce qui frappe surtout dans le système que nous venons d'exposer c'est la déférence extrême que l'auteur marque pour toutes les législations nationales, déférence qui le pousse à des ménagements continuels. En somme les conflits de lois sont évités par le fait que chaque Etat applique dans certaines circonstances pouvant donner lieu à un conflit la législation d'un autre Etat. Ce système va même si loin qu'il aboutit dans l'article 397 du projet à une hérésie juridique. Nous lisons en effet dans ce texte : « Pour décider quels modes de preuve peuvent être employés dans chaque cas, la loi du lieu où s'est passé l'acte ou le fait qu'il s'agit de prouver est compétente à l'exception de ceux qui ne sont pas autorisés par la loi où l'instance est engagée. » Aussi un tribunal devra mettre de côté son système de preuves national pour appliquer celui d'un autre pays lorsqu'il s'agira de contestations à propos d'un contrat passé dans ce dernier pays. C'est là une atteinte au principe que la preuve est régie par la *lex fori*.

Cette déférence pour les législations nationales amène encore l'auteur à permettre à chaque République américaine d'accepter certains articles de

son projet tout en refusant de se lier par d'autres.

C'est certainement le louable désir de rallier à une entente la totalité des Etats du Nouveau Monde qui a inspiré le savant auteur à travers toute son œuvre. Ainsi les susceptibilités de chaque Etat sont sauvegardées puisque ses voisins s'engagent à respecter même chez eux son système juridique. « Toute autre formule qui sacrifie au profit de la législation de l'un, la législation des autres, écrivent MM. José Matos, Rodrigo Octavio et Antonio S. de Bustamante dans leur rapport à l'Institut américain, est inévitablement vouée à un échec complet comme le prouve l'histoire de certaines expériences internationales. »

VIII

Nous avons laissé la Commission de Juristes de Rio de Janeiro après son demi échec de 1912 et nous avons vu qu'elle avait été obligée en partie par la guerre de cesser toute activité. C'est seulement le 18 avril 1927 que les délégués de 17 républiques américaines (1) se réunirent à nouveau dans la capitale du Brésil (2). 4 sous-commissions furent

1. Le Salvador, Guatémala, Honduras et Nicaragua n'y furent pas représentés.

2. V. sur cette 2^e session, J.-M. Yepes, *La codificación del derecho internacional Americano y la Conferencia de Rio de Janeiro*. Bogota, 1927. Alvarez, *Considérations générales sur la codification du droit international* (Mémorial présenté à la 2^e session de la Commission de Juristes). Rio de Janeiro, 1927. V.

formées qui siégèrent en même temps à Rio. La 1^e devait s'occuper du droit international public, la 2^e du droit international privé, la 3^e de la permanence et du fonctionnement ultérieur de la Commission, et la 4^e des modifications possibles au droit national des républiques américaines en vue de l'unification de leurs législations internes.

Les deux premières sous-commissions devaient comprendre un délégué de chacun des Etats représentés à la Commission, mais certains gouvernements n'ayant envoyé à Rio de Janeiro qu'un seul délégué, il fallut combiner les heures de travail des sous-commissions de façon à ce que cet unique délégué put assister à toutes les séances. Cette combinaison ne fut pas sans en entraîner une diminution considérable dont naturellement l'œuvre des juristes eut à souffrir. Si nous ajoutons que le Dr Epitacio Pessoa, président de la 1^{re} sous-commission et juge à la Cour permanente de justice internationale avait hâte de se trouver à la Haye le 26 juin pour la session de la Cour on comprendra facilement que les juristes aient travaillé pour ainsi dire au galop.

A la sous-commission de droit international public, échet la tâche d'étudier les 30 projets de l'Institut américain. Elle reconnut sans peine que les diverses déclarations de droits et les autres textes de moralité internationale pouvaient facilement être discutés dans les procès-verbaux des séances dans *A codificacao, etc., op. cit.*, vol. VI, VII.

ment se synthétiser en un seul projet appelé « Bases fondamentales du droit international » et qui n'est autre que le projet n° 4 de l'Institut légèrement amendé.

La sous-commission ajoute un second projet intitulé « Etats » dont l'article 3 déclare que nul Etat ne peut intervenir dans les affaires intérieures d'un autre. Cet article fut le fruit d'une longue discussion et de nombreuses propositions sur le principe de non-intervention émanant des délégations de l'Argentine, Mexique, République Dominicaine, Paraguay et Haïti. Il fut dû surtout à l'intervention du délégué du Costa-Rica M. Luis Anderson.

Le projet sur l'Union Panaméricaine fut transmis à cette dernière pour qu'elle réglât elle-même sa propre constitution. Celui sur la navigation aérienne fut réservé à une Conférence internationale qui devait se réunir à Washington en 1928. Enfin la question de l'extradition ayant été réglée dans le Code du Dr de Bustamante la sous-commission la raya de la liste de ses travaux.

Les autres projets portent sur le statut des étrangers, les traités, l'échange de professeurs et d'étudiants, les agents diplomatiques, les consuls, la neutralité maritime, l'asile, les obligations des Etats en cas de guerre civile et le règlement pacifique des conflits internationaux.

On voit que sur les 12 projets que la sous-commission retient en définitive (1), 9 proviennent de

I. V. ces textes dans les publications de l'Union Panaméri-

textes soumis par l'Institut américain tandis que 3 autres sont entièrement nouveaux. Ces derniers ont pour titre, le statut des étrangers, l'asile et les obligations des Etats en cas de guerre civile. Mais les premiers ont subi également de nombreuses retouches.

La 2^e sous-commission eut pour tâche d'examiner le projet de Code de Droit international privé. La principale discussion eut lieu autour de l'article 7 ainsi conçu : « Chaque Etat contractant appliquera aux nationaux des autres les lois d'ordre public interne de leur domicile ou de leur nationalité suivant le système adopté par l'Etat auquel ils appartiennent. » Nous avons vu plus haut (1) ce que M. de Bustamante entend par loi d'ordre public interne et nous savons également que par la formule de l'article 7 il essayait de concilier les systèmes du domicile et de la nationalité tous deux en vigueur en Amérique et de laisser à chaque République son système juridique intact. En fait il admettait la théorie de la nationalité.

Or les partisans de la théorie du domicile opposèrent à cette formule une autre faisant droit à leurs propres vues. Quelque temps avant la 2^e session de la Commission de Juristes, à la réunion de Montevideo de l'Institut de Droit international américain

caine, *International Commission of Jurists. Public International Law. Projects to be submitted for the consideration of the 6th International Conference of American States. Washington, 1927.*

I. V. p. 54.

où furent approuvés les 30 projets de droit international public et le projet de Code, le principe du domicile fut opposé par ses partisans à la formule de l'article 7, et énoncé comme suit : « L'état et la capacité des personnes physiques domiciliées sur le territoire d'un Etat et en général toutes leurs relations juridiques de caractère personnel seront régies par le système de droit international privé adopté par la législation dudit Etat ».

A la 2^e sous-commission le délégué de l'Uruguay, pays ayant adopté le système du domicile, M. José Pedro Varela mit en avant le texte suivant : « A l'effet de l'application de la présente Convention on entendra par loi personnelle la loi de l'Etat où la personne sera domiciliée. Néanmoins la loi personnelle des Etats signataires de la présente Convention qui voudront adopter dans leur législation le principe de la nationalité sera celle que cette législation adoptera. » Enfin M. de Bustamante proposa lui-même trois autres formules qui ne sont que des variantes de son article 7 primitif.

Mais malgré tout cet effort la Sous-Commission ne parvenait pas à s'accorder sur ce sujet épineux. Elle vota alors la résolution ci-dessous proposée par son président M. V. Maurtua : « La Sous-Commission, considérant le débat sur l'article 7, déclare que chaque délégation réserve son opinion sur la loi personnelle du domicile ou de la nationalité, et elle continue l'étude comparée des matériaux existants. Elle recommande qu'entre-temps les deux

auteurs de formules transactionnelles prodiguent leurs efforts pour présenter un résultat commun. »

C'est seulement vers la fin de la session, le 18 mai que la Sous-Commission vota la formule de conciliation de M. de Bustamante ainsi conçue : « Chaque Etat contractant appliquera comme lois personnelles celles du domicile ou de la nationalité d'après le système qu'à adopté ou adoptera dans la suite sa législation intérieure. » Comme on le voit c'est là une variante de l'article 7 du projet.

Ce texte fut voté malgré l'opposition des délégués de l'Uruguay et de l'Argentine. On se souvient en effet que d'après le règlement de la Commission de Juristes approuvé en 1912 la majorité des 2/3 des Délégations prenant part au vote suffit pour lier la Commission ou la sous-commission tout entière.

Les autres articles du projet de Code furent adoptés sans difficulté et quelques-uns furent légèrement remaniés (1).

La 2^e sous-commission venait de réaliser ainsi un grand succès. Un Code de droit international privé en 437 articles était discuté et adopté par elle en un peu plus d'un mois. « A ce résultat, nous dit l'homme à qui revient le plus grand honneur dans ce succès, avait contribué le fait d'avoir distribué le

1. V. le texte amendé dans les publications de l'Union Panaméricaine. *International Commission of Jurists. Private International Law*. Project to be submitted for the consideration of the 6th International Conference of American States. Washington, 1927.

projet de Code 2 ans avant, de façon qu'il fut connu et étudié amplement et lentement par les Gouvernements et les Jurisconsultes de l'Amérique. Un autre facteur de très grande importance fut la propagande incessante en faveur de la codification de droit international privé, commencée longtemps avant et dont la première victoire consista dans les *Traités de Montévidéo de 1889* (1). »

La 3^e sous-commission composée de MM. James Brown Scott, Luis Anderson, A. S. de Bustamonte, Horacio Alfaro et présidée par M. V. Maurtua adopta à l'unanimité les règles posées par l'Institut américain à sa session de Montévidéo en mars 1927 et connues sous le nom de : « Règles de Montévidéo ». Cette décision recommande de donner à la Commission de Juristes le caractère d'un corps permanent tenant tous les deux ans une session régulière. La Commission devrait constituer 2 comités siégeant respectivement à Rio de Janeiro et à Montévidéo, le premier s'occupant de droit international public, le deuxième du droit international privé.

Ils présenteraient aux Gouvernements des listes de sujets pouvant être soumis à un « règlement contractuel ». Les listes seraient établies soit par les comités soit par la Commission plénière à sa session bi-annuelle. Les comités devraient décider en outre quels sujets seraient assez mûrs pour la discussion et la codification et pour cela ils devront

1. A. S. de Bustamante, *op. cit.*, p. 193.

recueillir les opinions des Etats, après leur avoir soumis « les différents points de vue sous lesquels on peut considérer les questions choisies ».

Les questions mûres pour la codification, s'il s'en présente, seront transmises pour étude au Conseil directeur de l'Institut américain de droit international. Le Conseil « en tirerait des conclusions appuyées par des explications appropriées couchées dans des rapports ». Ces derniers serviraient de base aux discussions de la Commission de Juristes qui élaborerait alors des projets pour les soumettre aux Conférences panaméricaines.

La sous-commission propose en somme de se servir à l'avenir pour la codification du droit international en Amérique de la procédure suivie sur le Nouveau Continent de 1925-1927. En effet on vient de voir les résultats heureux que venait de donner cette façon de travailler.

Enfin la sous-commission recommande d'instituer à La Havane un Bureau et un 3^e comité pour diriger des études de législation comparée en vue d'unifier les lois internes des Républiques américaines.

Ces trois Comités devaient être composés de membres des diverses associations de droit international des pays américains. Ils ne communiqueraient avec l'Institut ou avec les Gouvernements que par l'entremise de l'Union Panaméricaine.

Par ces dernières recommandations la 3^e Sous-Commission empiète sur le domaine de la 4^e puisque

celle-ci devait justement s'occuper de l'unification législative. La 4^e sous-commission décida néanmoins la création d'un Comité de trois juristes versés dans la législation civile des pays américains. Ils étudieraient ces législations, publieraient leurs travaux et formuleraient également un projet de législation civile uniforme surtout à l'usage de l'Amérique latine. Les juristes devaient aussi étudier les meilleurs moyens de résoudre les conflits de loi. Mais cela venait d'être fait dans le Code de droit international privé.

CHAPITRE IV

LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL ET L'UNIFICATION LÉGISLATIVE A LA 6^e CONFÉRENCE PANAMÉRICAINE

Quelques mois après, le 16 janvier 1928, la 6^e Conférence Panaméricaine se réunit à La Havane sous la présidence du D^r Antonio de Bustamante (1). Cette Conférence à laquelle participèrent toutes les Républiques du Nouveau Monde eut à examiner entre autres choses le projet de « Code de droit international privé » et les 12 projets de droit international public approuvés par les juristes à Rio de Janeiro. Le premier fut étudié par la 3^e Commission, les autres le furent par la 2^e.

Réunie pour la première fois le 19 janvier, la 2^e Commission de la Conférence élut pour président le D^r Guerrero (Salvador). Elle nomma 8 rapporteurs auxquels elle distribua pour étude les 12 projets de Conventions et un troisième sujet, la police des frontières que le Bureau de l'Union panaméricaine avait placé sur le programme de la Confé-

1. Alvarez, *Le panaméricanisme et la 6^e conférence*. Paris, 1928; Scot, *La 6^e conférence panaméricaine* (*L'esprit international*, juillet 1928).

rence. A la demande de M. J. M. Yepes (Colombie), elle raya avec raison de la liste de ses travaux les projets portant sur l'échange de publications et l'échange de professeurs et d'élèves, sujets qui en effet n'ont rien à voir avec le droit international. La Commission réunit enfin en un seul les projets portant sur les Etats, la déclaration des droits et devoirs des nations et les bases fondamentales du droit international. Il ne restait plus ainsi que neuf matières sur les treize.

La discussion porta d'abord sur la police des frontières. Dans son article 2 le projet rédigé et rapporté par M. H. Pueyrredon (Argentine) permettait aux autorités policières d'un pays de pénétrer sur le territoire d'un autre pour y poursuivre des délinquants. C'est avec raison que de nombreux délégués soucieux de l'indépendance de leur pays refusèrent de souscrire à cette clause. Ainsi malgré ce que l'on veut bien nous dire de la solidarité des républiques américaines, on voit que celles-ci ont des susceptibilités semblables à celles de pays européens. Une sous-commission nommée pour concilier ces divergences n'y réussit pas mieux. La question de la police des frontières fut donc enterrée à la Havane.

Un autre projet subit le même sort : c'est celui relatif aux bases fondamentales du droit international destiné à remplacer les projets 1, 2 et 7 de l'Institut américain. Le sujet vint à l'étude le 4 février sur un rapport de M. Mautua (Pérou). L'orage qui couvait à la Conférence éclata soudain à cette

séance mémorable. En effet en énonçant les droits et devoirs des Etats le délégué du Pérou avait manqué de condamner l'intervention. Bien plus il déclarait que « l'indépendance n'est pas un droit absolu... les Etats ne peuvent pas étendre leur indépendance au point d'ignorer la société obligatoire dans laquelle ils vivent » (1). Ces paroles semblaient justifier l'action depuis longtemps entreprise par les Etats-Unis à Cuba, Panama et Nicaragua.

Une opposition se manifesta alors entre le chef de la délégation des Etats-Unis l'Hon. Charles E. Hughes et les délégués des pays de l'Amérique latine, surtout celui du Salvador, M. Guerrero, président de la Commission qui pour intervenir dans le débat avait cédé le fauteuil à M. Fernandez (Brésil).

M. Hughes soutint que les Etats-Unis ont le droit et le devoir de protéger la vie et les biens de leurs nationaux dans les pays dont le Gouvernement n'est pas capable de le faire, ses adversaires se réclamaient au contraire de l'article 3 du projet sur les Etats adopté par l'Institut américain et la Commission de Rio de Janeiro. Ce texte en effet déclarait que « nul Etat ne peut intervenir dans les affaires intérieures d'un autre ».

Le débat étant ainsi porté sur le terrain politique, où il risquait de s'envenimer, la question des Bases fondamentales fut renvoyée à la 7^e Conférence Panaméricaine. Celle relative aux moyens de solu-

1. Voir *Diario de la VI^e conferencia panamericana*, p. 487, 488.

tion pacifique des conflits internationaux subit un sort pareil. La Commission de Juristes ne l'ayant pas étudiée elle ne se trouvait pas assez mûre pour être réglementée à la Havane. Elle fut donc renvoyée au Bureau directeur de l'Union Panaméricaine où un traité d'arbitrage obligatoire fut signé en janvier 1929, par 20 Etats du Nouveau Monde.

Après ces diverses liquidations il restait encore sept projets : condition des étrangers, traités, fonctionnaires diplomatiques, consuls, neutralité maritime, asile, droits et devoirs des Etats en cas de guerre civile. Ils furent adoptés par la commission et présentés à la conférence qui les vota à son tour en séance *plénière*.

II

La 3^e Commission (Droit International privé et Unification législative) se réunit le 19 janvier et élit pour Président le Dr Maurtua.

Ses débats furent des plus intéressants. A la séance du 25 Janvier (1) le délégué des Etats-Unis, Morgan O' Brien déclara impossible pour son pays de signer une convention qui porterait atteinte à l'indépendance législative des Etats de l'Union. Le Dr de Bustamante lui fit remarquer que le projet de Code réglementait deux sortes de questions, celles qui comme l'extradition sont du ressort de l'autorité

1. Voir Diario, p. 92.

centrale et celles qui relèvent des législatures particulières de l'Union. Pour les premières, qui constituent la majorité, le Gouvernement de Washington peut s'engager valablement. Quant aux secondes un examen attentif de nombreux Traités signés par le Président et discutés par le Sénat des Etats-Unis montre que ce pays avait souvent fait abstraction de la thèse soutenue par M. Morgan O'Brien. Par conséquent même sur des questions de droit privé l'indépendance des législatures particulières n'est pas aussi absolue qu'on veut bien le dire. Il suffit de poser la question pour en voir tout l'intérêt, mais elle relève beaucoup plus du droit constitutionnel que du droit international. Le délégué des Etats-Unis déclara d'ailleurs à la Commission que son gouvernement étudierait le projet de code et ferait savoir quelles clauses l'autorité fédérale peut adopter sans violer la constitution.

Ces questions de principe étant élucidées la Commission commença la discussion du projet article par article. On conçoit facilement que cette méthode était incompatible avec le temps limité dont disposait la Conférence. Le 27 janvier, le délégué du Costa-Rica fit observer qu'une réunion de diplomates ne peut pas se livrer à des discussions de l'envergure de celles que peut se permettre une assemblée législative. Celle-ci, en effet, dispose de nombreuses séances où la façon de parlementaire peut se donner libre cours. M. J. M. Yepes (Colombie) protestant à son tour contre une procédure qui risquait d'éter-

niser le débat le Président de la Commission, M. V. Maurtua (Pérou) fit la proposition suivante : On procéderait d'abord au vote du projet de Code *in globo*. Chaque délégation présenterait ensuite ses réserves par écrit. Une sous-commission les recueillerait et essaierait de les coordonner. En outre elles pourraient être motivées. Les réserves, ajoutait M. Maurtua, sont l'expression de la souveraineté des Etats, par conséquent il est inutile de les discuter. En effet un pays peut refuser de souscrire à telle clause si tel est son bon plaisir.

Cette thèse ne nous semble pas exacte. Si elle était admise les Conférences internationales deviendraient inutiles. Leur but n'est-il pas l'élaboration d'un texte auquel tous les participants adhéreront sans réserves ? Si des réserves sont soulevées le but de la Conférence est d'obtenir leur retrait par des concessions mutuelles, des explications ou même par le langage persuasif de tel délégué.

Tout autre, d'après M. Maurtua, devrait être le sort des amendements. Ils seraient aussi présentés à la sous-commission mais ils y seraient discutés et viendraient ensuite devant la Commission pour y être examinés à nouveau.

Le projet de code, ajoutait le délégué du Pérou pour justifier cette procédure un peu sommaire, avait déjà fait l'objet de discussions minutieuses aux réunions des techniciens à Rio de Janeiro. En outre à la Havane dans les séances qui y furent tenues du

16 au 27 janvier, chaque république venait d'exprimer encore son point de vue.

Cette façon de voir ayant été adoptée on procéda au vote du projet global. 18 Etats votèrent en sa faveur, 7 en faisant des réserves sur certains points et 11 autres sans aucune réserve. Les délégués de l'Equateur et de la Bolivie étant absents de la séance ne prirent pas part au vote, celui des Etats-Unis s'était abstenu pour les raisons indiquées plus haut quoique M. Morgan O'Brien fut un des rapporteurs de la Commission.

La sous-commission commença le 1^{er} février l'examen des amendements et des réserves. Nombre de ces dernières furent retirées par les délégations qui les avaient émises après les explications que leur fournit M. de Bustamante. Celles qui subsistaient n'en étaient pas moins nombreuses et importantes. L'Argentine s'oppose à la forme même de code et voudrait que la codification du droit international privé fut graduelle et progressive comme celle du droit international public. Elle maintenait en outre son opposition au principe de l'art.7. Le tout accompagné de douze autres réserves sur divers points du projet. L'Uruguay et la Paraguay font les mêmes réserves sur le principe de la loi nationale mais ce dernier en formule sept autres. D'autres Etats comme le Panama et Guatéméla tout en se déclarant partisans du système du domicile adoptent néanmoins la formule transactionnelle de M. de Bustamante.

La réserve de la Colombie et du Costa-Rica à cause de son caractère général mérite d'être citée ici. « Les délégations de la Colombie et du Costa-Rica, dit cette déclaration, souscrivent au Code de droit international privé *in globo* en faisant une réserve expresse sur tout ce qui peut être en contradiction avec la législation respective des deux pays. » En ce qui concerne la formule transactionnelle de l'article 7 les deux Gouvernements déclarent l'accepter provisoirement. Ils espèrent cependant que le Continent américain adoptera bientôt le principe du domicile qui est son unique sauvegarde contre les immigrants. Si ces derniers continuent à être régis par leur loi nationale on permet la constitution de fortes minorités ayant des lois autres que celles du territoire sur lequel elles sont domiciliées.

Le délégué du Vénézuéla tout en donnant son adhésion au projet avait déjà déclaré à la séance du 27 janvier que celui-ci serait « un obstacle au pouvoir législatif de son pays. » Enfin le Paraguay et l'Argentine veulent que les conventions de Montévidéo ne soient pas supprimées par le Code.

Le 8 février la sous-commission termina ses travaux. Les réserves qui subsistaient étant basées sur l'ordre public des Etats qui les avaient formulées, aucune transaction n'était possible à leur sujet. M. de Bustamante fut alors prié d'amender son projet sur la base des décisions de la sous-commission. Cela étant fait la troisième Commission adopta le Code ainsi retouché à sa séance du 10 février qui

fut la dernière et le transmit à la Conférence en séance plénière.

Le projet était accompagné d'un rapport sur les travaux de la 3^e Commission rédigé par le délégué du Brésil M. Eduardo Espinola (1). Le rapporteur admet que certaines des dispositions du Code sont contraires aux lois et constitutions des pays américains et par conséquent ne seront pas adoptées par tous. Quant aux réserves « leur existence dénote le sérieux et la consistance de l'œuvre accomplie. »

La Conférence adopta ce rapport ainsi que le projet de Code en déclarant que ce dernier porterait le nom de « Code Bustamante. »

III

Que fit la 3^e Commission en matière d'unification législative ? Son programme rédigé par le Conseil directeur de l'Union Panaméricaine comprenait une longue liste de sujets de droit civil, commercial et maritime sur lesquels la Conférence de la Havane était priée de rendre les législations américaines uniformes. La Commission de Rio de Janeiro avait d'ailleurs été chargée par la 5^e Conférence Panaméricaine de faire des études de droit comparé et préparer ainsi le travail unificateur. Les juristes n'eurent cependant pas le temps de s'en occuper, aussi la question vint-elle à la Havane sans préparation aucune.

1. V. Diario, p. 420 et s.

La 3^e Commission distribua à 5 rapporteurs l'étude des questions à propos desquelles l'Union Panaméricaine demandait une unification législative. Après une discussion assez longue (séance du 23 janvier) il fut décidé que les rapporteurs formeraient entre eux un sous-comité présidé par le Président de la Commission M. V. Maurtua. Ils choisiraient eux-mêmes parmi ces questions celles qui auraient atteint une maturité plus grande que d'autres et ils transmettraient à leur sujet des recommandations précises à la Conférence.

Mais la Commission ne parvint à aucun résultat positif. Elle se borna à recommander aux Républiques américaines l'adoption d'une loi uniforme sur les lettres de change et les effets de commerce en prenant pour base la Convention de la Haye de 1912 tout en la modifiant sur certains points. Elle leur recommanda aussi d'adhérer aux Conventions de Bruxelles de 1910 sur l'assistance et le sauvetage, de 1922 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires et de 1926 sur les privilèges et l'hypothèque maritimes. Enfin elle recommanda à l'Union panaméricaine d'obtenir l'adhésion de ses membres à l'adoption de règles uniformes de droit maritime dans le monde entier.

IV

Trois autres conventions sortirent également des travaux de la conférence. Elles portent sur l'Union

Panaméricaine, l'aviation commerciale et la protection de la propriété littéraire et artistique. Le Conseil directeur de l'Union panaméricaine avait préparé un projet de convention réglant l'organisation de l'Union et cela en vertu d'une décision de la 5^e Conférence. Ce projet devait être soumis à la Conférence de la Havane et c'est la 1^{re} Commission (Union panaméricaine) qui eut à s'en occuper. Des discussions longues et délicates se déroulèrent au sein de cette dernière manifestant encore une fois l'antagonisme entre les pays de l'Amérique latine et la République du Nord. On sait en effet que le secrétaire d'Etat des Etats-Unis préside *ex officio* le Conseil directeur. Pour remédier à cette situation le Mexique présenta diverses propositions qui ne furent adoptées qu'en partie.

En ce qui concerne l'aviation commerciale, la 5^e Conférence avait institué une Commission inter-américaine chargée de rédiger un projet de convention sur ce sujet. C'est ce projet qui fut adopté à la Havane par la 4^e Commission et la Conférence (1).

Enfin la protection de la propriété littéraire et artistique fut étudiée par la Commission de la coopération intellectuelle. Il s'agissait simplement de réviser la convention de Buenos-Ayres de 1910. Ce projet fut également adopté en séance plénière.

1. Une conférence internationale aéronautique, eut lieu à Washington en décembre 1928 avec la participation de presque tous les pays du monde. Cependant aucun accord n'y a été signé.

V

Le 18 février la Conférence adopta une résolution rapportée par le Dr César Salaya sur les organismes techniques chargés de la codification et de l'unification législative (1). Elle endossait en partie les décisions de 1927 de la 3^e sous-commission de Rio (2). La Commission de Juristes ne devenait pas permanente : elle devait se réunir aux dates et aux lieux fixés par les Républiques Américaines. A l'aide d'informations obtenues des gouvernements notamment sur leurs pratiques juridique, législative, politique et diplomatique, d'informations obtenues des Associations nationales de droit international, la Commission devrait rédiger des avant-projets de Conventions. Elle les remettrait à l'Union Panaméricaine qui les soumettrait à l'examen scientifique du Conseil directeur de l'Institut américain de droit international. Les avant-projets ainsi étudiés seraient présentés aux gouvernements un an au moins avant la réunion de la Conférence Panaméricaine chargée de les voter.

La Commission de Juristes devra classer en trois les matières dont elle proposera la codification : celles qui peuvent obtenir le consentement unanime des Etats, celles qui pourront obtenir celui de la

1. V. ce rapport dans *Diario*, p. 519 et s. V. la résolution dans *Acta final*, p. 173 et s.

2. V. p. 63.

majorité, enfin celles sur lesquelles il n'y a pas d'accord pour une réglementation immédiate. Pour établir cette liste la Commission s'adressera aux gouvernements en demandant leur avis.

Si la Commission de Rio n'est pas dotée de la permanence, par contre les 3 comités prévus en 1927 et créés par la Conférence de la Havane le sont. Ils s'occuperont respectivement du droit international public, du droit international privé et de l'unification législative. Choisis par les Républiques américaines parmi les membres des associations nationales de droit international, les juristes faisant partie des comités ne pourront communiquer avec les gouvernements et avec l'Institut que par l'entremise de l'Union panaméricaine.

La Conférence crée en outre une 2^e Commission de juristes versés dans la législation civile des pays américains et chargés de rédiger un projet de législation civile uniforme spécialement pour les pays de l'Amérique latine.

Enfin la réorganisation de la haute commission interaméricaine est prévue et son avis devra être obtenu sur les questions économiques, financières ou maritimes.

Par une résolution du même jour la 6^e Conférence recommande l'amélioration des organes judiciaires des différents pays en vue d'une application parfaite de ses décisions.

On a vu la méthode employée par la Conférence de la Havane. Les questions sont discutées dans

8 Commissions comprenant chacune 1 ou plusieurs délégués de chacune des 21 Républiques participantes et lorsque des difficultés se présentent on constitue pour les résoudre une sous-commission comprenant un petit nombre de délégués. En outre les chefs des délégations se réunissent parfois en « commission d'initiative ». C'est là qu'ils décident de toutes les modifications à porter au programme des Commissions.

A la séance plénière du 3 février M. Diaz Léon (Paraguay) fit remarquer que les projets approuvés par la commission d'initiative et adoptés par la Conférence ne sont pas définitifs tant qu'ils ne sont pas votés également par la Commission correspondante. En effet dans le cas contraire les projets n'auraient pas été suffisamment discutés.

VI

La Conférence de la Havane eut pour résultat le vote de 6 motions, de 64 résolutions, de 3 accords et de 11 conventions (1). Les premières n'ont aucune valeur juridique : ce sont des félicitations, des invitations, des hommages. Les deuxièmes consistent tantôt dans des recommandations adressées aux Etats, à l'Union Panaméricaine ou à la prochaine Conférence, tantôt dans des décisions créant des

1. V. Sexta Conferencia internacional Americana Acta final. Habana, 1928. V. aussi texte des Conventions dans *R. D. I.*, 1928, p. 706 et s.

organismes comme l'Institut Panaméricain de géographie et d'histoire ou l'Institut interaméricain de coopération intellectuelle. Parfois elles comprennent même des textes d'un haut intérêt juridique, telle cette résolution qui adopte l'arbitrage obligatoire comme moyen de solution des différends internationaux en Amérique, cette autre qui condamne les agressions ou enfin celle qui prévoit les organismes techniques chargés de la codification et de l'unification législative sur le Nouveau Continent. En outre la convention sur l'Union panaméricaine est précédée d'une résolution sur la même question. Mais sur les 64 résolutions, seules 4 sont des textes de cette importance (1). Les 3 accords comprennent une recommandation à la 7^e Conférence panaméricaine, un vote de clôture des travaux, et une décision attribuant au « Code de droit international privé » le nom de « Code Bustamante ». Quant aux conventions elles ont une valeur juridique certaine.

Nous venons ainsi de toucher du doigt une des caractéristiques essentielles des Conférences panaméricaines. Dans un article paru en 1908 le professeur Basdevant distinguait (2) deux genres de conférences, les conférences d'étude et les conférences qui peuvent signer des conventions. Les premières ne se bornent pas à discuter des projets et à les

1. Acta final, p. 110, 172, 173, 176.

2. Basdevant, *La Conférence de Rio de Janeiro de 1906 et l'Union internationale des Républiques américaines*, dans *R. G. I. P.* 1908, p. 209 et s.

mettre sur pied mais émettent aussi des vœux, des résolutions et des recommandations. Appliquant sa théorie aux Conférences panaméricaines, notre savant maître déclarait avec justesse que celles-ci appartiennent beaucoup plus à la première qu'à la deuxième catégorie. Bien plus même au cas où des conventions dûment approuvées sortent de ces assises du Nouveau Monde la pratique américaine de la ratification avec son élasticité extrême suffit à annihiler l'œuvre péniblement échafaudée. On sait en effet que les républiques du Nouveau Continent, surtout le Sénat des Etats-Unis, exercent le droit de ratification des traités d'une façon tellement absolue que cela aboutit au désaveu des plénipotentiaires signataires (1). En Europe non seulement on estime que lorsque le traité prend la forme d'une note ou d'un protocole il devient obligatoire pour les parties dès sa signature mais certains traités stipulent encore que la ratification est inutile pour leur mise en vigueur (2).

En outre la théorie américaine des réserves affaiblit de beaucoup les Conventions signées. Or non seulement le projet de Code Bustamante a été criblé de réserves à La Havane, mais même les

1. V. Basdevant, *op. cit.*, p. 236. V. également art. 4 du projet de l'Institut américain sur les traités : « Le refus de ratifier un traité... est un droit des Etats contractants et ne doit pas être considéré par les autres parties contractantes comme un acte inamical. »

2. Ainsi Traité de Londres du 30 mai 1912 entre la Bulgarie et la Turquie; traité de Commerce du 19 juillet 1892 entre l'Allemagne et l'Egypte.

40 autres projets de conventions en ont été accompagnés d'un certain nombre.

Pour revenir donc aux Conférences Panaméricaines, « leurs résultats n'existent le plus souvent que sur le papier par l'effet du défaut de ratification (1) ». Nous ajouterions: par l'effet aussi des réserves. Ainsi à la lumière de ces observations l'œuvre codificatrice du Nouveau Monde nous apparaîtrait singulièrement amoindrie.

VII

Un autre point mérite également de retenir notre attention. Certains des projets adoptés à la Havane comme celui sur l'Union Panaméricaine et d'autres s'appliqueront exclusivement aux rapports inter-américains. Mais les autres intéressent également le Vieux Continent. Il en est ainsi pour les projets les plus importants, ceux sur la condition des étrangers, les fonctionnaires diplomatiques et les consuls, la neutralité maritime. Ceux-là sont destinés à régler les rapports des Républiques Américaines non seulement entre elles mais aussi avec les autres pays.

Est-il donc possible à un groupe d'Etats de poser ainsi des règles auxquelles des pays tiers n'ont pas été appelés à donner leur consentement mais qu'ils devront cependant observer vis-à-vis des premiers ?

1. Basdevant, *op. cit.*; p. 236.

La question est d'une délicatesse extrême. Pour la résoudre il faut déterminer au préalable la nature exacte des règles précitées. A notre avis les projets de l'Institut transformés en conventions constituent des traités multilatéraux, des traités-règles. Or il nous semble que si un groupe de pays déclarent vouloir suivre à l'avenir une certaine ligne de conduite ou observer certaines lois sur leur territoire qui par là-mêmes s'appliqueront également aux étrangers y résidant, nulle tierce puissance ne pourra y prendre ombrage. Chaque Etat est libre de légiférer sur son territoire comme bon lui plaît pourvu que ses lois ne soient pas contraires aux dispositions d'un traité ou ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux des étrangers, droits à la vie et à la propriété, liberté de conscience et d'opinion. Les projets de la Havane ne portent pas atteinte à ces droits.

Il serait néanmoins intéressant de savoir si dans les rapports extra-américains les Républiques du Nouveau Monde appliqueront leurs propres règles de droit international ou celles du droit international universel.

Question grave à la vérité car dans la deuxième éventualité il faudrait admettre que l'Amérique aura deux droits internationaux, l'un pour l'usage interne et l'autre pour l'usage externe. La situation se présenterait alors comme dans l'hypothèse d'un Etat, qui traiterait un autre d'une façon privilégiée grâce à l'existence entre eux d'un traité mais qui appli-

querait à un Etat-tiers les règles ordinaires du droit.

La gravité de ce problème n'a pas échappé à l'attention des juristes américains. A la 2^e Conférence Panaméricaine le délégué de Haïti, M. Léger, protestant contre la création, d'après lui factice, d'un droit international américain, déclara : « Un droit américain pourrait à la rigueur se comprendre si les Républiques américaines n'avaient que des relations mutuelles. Mais il n'en est pas ainsi : elles ont toutes des relations fréquentes et continuelles avec l'Europe et de ces relations surgissent nécessairement des conflits pour la solution desquels on est obligé de recourir aux règles du droit international. Est-il possible qu'on eut deux séries de règles : l'une applicable aux relations purement américaines et l'autre réservée aux relations de l'Amérique avec l'Europe ? Deux grands Continents pourraient ainsi se trouver en face l'un de l'autre chacun d'eux invoquant son Code spécial. Je crois qu'un tel antagonisme porterait un grand préjudice à nos intérêts respectifs ».

La même question fut soulevée à la 3^e Conférence Panaméricaine par le délégué du Brésil M. Cavalcanti : « Supposons, dit-il, que l'on use dans la matière d'une liberté sans bornes et qu'en conséquence on codifie un droit nouveau à l'usage exclusif des nations du Continent américain. Ces nations créeraient ainsi de leurs propres mains une cause constante d'embarras dans leurs relations avec les

nations des autres continents et ces dernières n'étant obligées en rien continueraient à ignorer le droit codifié américain. » En conséquence le délégué du Brésil proposait d'obtenir l'adhésion des autres pays aux règles que l'on se proposait de codifier en Amérique et de faire en sorte que ces règles fussent aussi applicables aux autres Continents (1).

M. A. Alvarez a également senti l'importance du problème. Comme délégué de Chili à la Commission de Juristes de Rio de Janeiro il soutint devant la sous-commission des Cinq en 1912, la nécessité de soumettre les questions d'intérêt mondial à la 3^e Conférence de la Haye. Seules les questions d'intérêt purement américain resteraient pour leur codification, de la compétence exclusive des Conférences Panaméricaines (2).

VIII

Pour être complet nous devons ajouter qu'une tendance se fait jour aux Etats-Unis vers la codification du droit de la guerre sur mer ou plutôt vers une revision des règles déjà écrites de ce droit. Le 21 février 1928 le sénateur Borah, président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, déposa une motion en ce sens. Pour lui l'imprécision des

1. V. également Cavalcanti, *La codification du droit international américain*, dans *R. G. I. P.*, 1914, p. 183 et s.

2. Alvarez, *La Conférence des Juristes de Rio de Janeiro et la codification du droit international américain*, dans *R. G. I. P.*, 1913, p. 32.

droits maritimes des neutres en cas de guerre est la cause de la course aux armements navals. De même si la conférence navale de Genève a échoué c'est que les Etats-Unis désirent avoir une flotte puissante pour empêcher le retour d'empiètements tels que le blocus, exercés à l'égard des neutres par la Grande-Bretagne de 1914-1918.

La motion du sénateur Borah est ainsi conçue (1) :

« Attendu que les règles du droit maritime en cas de guerre, règles codifiées à la 2^e Conférence de la Haye et dans la Déclaration de Londres furent violées en grande partie pendant la dernière guerre ;

« Attendu qu'il importe comme condition de la limitation des armements et pour la bonne marche des relations internationales que les règles juridiques élaborées au cours des siècles ne soient pas abandonnées au doute et à l'incertitude ;

« Attendu que dans l'état chaotique actuel du droit maritime les mers ne sont sujettes à aucune règle définie excepté celle de la force, que le commerce est laissé sans autre protection sauf celle des flottes de bataille et que cet état constitue par là même un stimulant en faveur des grands armements navals ;

« Le sénat des Etats-Unis croit :

« 1^o Qu'il est nécessaire de poser à nouveau et de recodifier les règles juridiques gouvernant la con-

1. V. Foreign Policy Association, Information Service. New-York, 16 et 30 mars 1928.

duite des belligérants et des neutres en cas de guerre sur mer ;

« 2° Que les principales puissances maritimes du monde ont l'obligation envers la cause de la limitation des armements et envers celle de la paix de faire aboutir à nouveau une pareille déclaration (restatement) et une recodification du droit maritime ;

« 3° Que cette déclaration nouvelle et cette recodification devraient si possible aboutir avant la réunion en 1931 de la conférence pour la limitation des armements. »

Ainsi il s'agit plutôt de modifier les règles écrites déjà existantes que de transformer la coutume en loi. Lorsque le sénat des Etats-Unis discuta le projet sur les croiseurs le sénateur Borah revint à la charge et demanda que sa résolution fût discutée avant la conférence sur le désarmement (1). Mais le sénat ne décida rien en ce sens et le président Coolidge exprima des doutes sur la possibilité de faire ratifier en Amérique un traité codifiant les lois maritimes (2).

1. V. le journal *Le Temps*, 26 janvier 1929.

2. V. le journal *Le Temps*, 27 janvier 1929.

CHAPITRE V

LES CONFÉRENCES DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ DE LA HAYE

I

Nous avons vu plus haut que dès 1889, à la Conférence de Montévidéo les principaux Etats de l'Amérique latine signaient des traités de droit international privé, principalement sur la solution des conflits de lois. Quelques années plus tard le même mouvement se produisit en Europe. En effet en 1893 le gouvernement hollandais, sur l'instigation de son conseiller d'Etat Asser, convoquait à la Haye une Conférence diplomatique pour « remédier au manque d'uniformité et de certitude dans la solution des conflits » (1). L'invitation envoyée aux gou-

1. V. sur les Conférences de la Haye une série d'articles du Prof. A. Lainé intitulés : *La Conférence de la Haye relative au droit international privé*, dans le *Clunet*, 1894, p. 5 et s., p. 236 et s. — 1895, p. 465 et s., p. 734 et s. — 1901, p. 5 et s., 231 et s. 918 et s. — 1905, p. 797 et s. — 1906, p. 5 et s., 618 et s., 976 et s. En ce qui concerne les textes des conventions de la Haye actuellement en vigueur, les mesures de droit interne prises en vue de l'application des conventions et les décisions des tribunaux des pays signataires on consultera J. Koster et F. Bellemans, *Les Conventions de la Haye de 1902 et 1905 sur le Droit*

vernements était accompagnée d'un mémoire annexe indiquant les matières au sujet desquelles une entente paraissait désirable. Celles-ci étaient la procédure civile, le mariage, le divorce et la séparation de corps, la tutelle des mineurs, les successions et la faillite.

La Conférence se réunit à La Haye du 12 au 27 septembre 1893 avec la participation de 13 Etats (1) et chargea 4 commissions de la rédaction de projets de Conventions sur le mariage, la communication d'actes judiciaires et extra-judiciaires, les commissions rogatoires et les successions. Ces textes assez courts, ne dépassant pas 6 art. tendent à la solution des conflits de lois. Discutés à La Haye et transmis aux Gouvernements ils n'étaient pas définitifs. Une nouvelle Conférence devait se réunir l'année suivante pour les reviser à la lumière des observations des Etats.

La 2^e Conférence se tint effectivement à La Haye du 25 juin au 13 juillet 1894 comprenant en dehors des 13 Etats représentés en 1893 la Suède et la Norvège. Aux 4 sujets de l'année précédente elle ajouta le divorce et la séparation de corps, la tutelle des mineurs et la faillite. Elle élaborait donc de nouveaux avant projets, revisa les anciens, les compléta mais ne les adopta pas tous. Celui sur la

international privé (Recueil de législation et de jurisprudence), 1921.

1. Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Russie, Suisse.

procédure civile fut seul transformé en convention conclue pour 5 ans et signé à La Haye le 14 nov. 1896. A la fin de l'année suivante, il avait obtenu l'adhésion des 14 Etats.

En ce qui concerne les projets de droit civil la Conférence de 1894 ne les adoptait que provisoirement et les soumettait encore aux observations des Etats et à leurs amendements. Dans certains pays, cette étude des projets se fit par une commission spéciale chargée de conseiller son Gouvernement en matière de codification. Tel fut le cas des Pays-Bas, de la France, de la Belgique et de la Russie. La commission néerlandaise aborda même l'étude d'autres questions : effets du mariage sur les biens des époux et tutelle des majeurs. Elle transmit aux Etats les avant-projets de 1894 révisés par elle (sauf celui de la faillite) les priant de faire connaître leurs observations et amendements. Dès que ceux-ci parvinrent à la commission elle les classa, établit les points sur lesquels toutes les réponses étaient d'accord et sur lesquels une entente était possible, accompagna le tout de ses propres remarques, le fit imprimer sous le titre de *Documents relatifs à la 3^e Conférence de droit international privé* et l'envoya aux Gouvernements. Six mois après, la 3^e Conférence se réunissait à La Haye en juin 1900, avec la participation des 14 Etats qui avaient pris part à celle de 1894.

Les avant-projets furent alors transformés en 3 conventions. Elles furent signées le 12 juin 1902

par la plupart des Etats participants et obtinrent bientôt l'adhésion d'autres. Les conventions réglaient les conflits de loi en matière du mariage, les conflits de lois et de juridiction en matière de divorce et de séparation de corps et ceux sur la tutelle des mineurs.

Deux ans plus tard, du 16 mai au 7 juin 1904, la 4^e Conférence tint ses assises à La Haye avec la participation de 15 Etats ; ceux qui avaient pris part à la Conférence précédente, plus le Japon. Deux nouveaux sujets : la tutelle des majeurs et les effets du mariage sur la personne et les biens des époux furent traités dans les projets et transmis aux Gouvernements. On rédigea en outre un 3^e projet sur la procédure civile destinée à remplacer la convention de 1896. Adoptés par les Gouvernements, ces trois projets furent transformés en conventions le 17 juillet 1905, date où ils furent signés à La Haye par les délégués des puissances.

Les résultats des 4 Conférences de droit international privé étaient excellents. Elles avaient réussi à mettre sur pied une convention sur la procédure et cinq sur le droit civil, ratifiées par la plupart des signataires (1).

Cependant le 12 novembre 1913, la France se vit obligée de dénoncer les traités de 1902 sur la tutelle des mineurs et sur les conflits en matière du mariage, de divorce et de séparation de corps. La

1. Dans l'Appendice, on trouvera la liste des Etats qui continuent à appliquer les Conventions de La Haye.

Belgique en fit de même pour ce dernier le 31 octobre 1918. Ces Etats se plaignaient en effet que les tribunaux Allemands donnaient aux conventions une interprétation nullement conforme aux intentions des autres signataires.

Ces divergences d'interprétation rendaient certains gouvernements méfiants à l'égard de l'œuvre de La Haye et récalcitrants à la poursuivre. La guerre vint également mettre un arrêt à la périodicité de ces Conférences. Ce n'est qu'en 1925 (12 oct.-7 nov.) que la 5^e parvint à se réunir à La Haye sous la présidence de M. Loder, juge à la Cour permanente de justice internationale, et avec la participation cette fois de 22 Etats dont, pour la première fois, la Grande-Bretagne. On y rédigea un projet de convention sur la faillite et un autre sur la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires. En outre, des modifications furent proposées aux conventions de 1902 et 1905.

Réunie du 3 au 28 janvier 1928 avec la participation des 22 Etats de la Conférence précédente, la 6^e Conférence (1) réalisa une œuvre beaucoup plus importante. 4 nouveaux projets de conventions et 2 projets destinés à modifier certaines des conventions antérieures furent le résultat de ces quelques jours de travail.

Les nouveaux projets portent sur les conflits de loi et de juridiction en matière de succession, l'as-

1. La Morandière, *La 6^e Conférence de La Haye de droit international privé*. Clunet, 1928, p. 281 et s.

sistance judiciaire, la vente et la compétence de la C. P. J. I. pour connaître de tout différend relatif à l'interprétation des conventions.

En ce qui concerne la vente, la Conférence se trouva devant 3 projets donnant respectivement satisfaction à trois vues différentes et entre lesquelles il faudra naturellement choisir pour l'établissement de la convention. Pour concilier ces divergences, le gouvernement hollandais a constitué un comité composé des délégués qui, à la Conférence, s'occupèrent spécialement de la question. Les autres gouvernements seront priés de recueillir l'avis de leurs milieux nationaux compétents et de transmettre ces renseignements au gouvernement hollandais qui lui-même les fera parvenir au comité. C'est là une méthode de travail pratiquée déjà par la Commission spéciale hollandaise entre les 2^e et 3^e sessions de La Haye.

Quant au projet de la 6^e Conférence sur la compétence de la C. P. J. I. on ne saurait en exagérer l'importance. En effet, on a vu plus haut que les gouvernements français et belge s'étaient vus obligés de dénoncer certaines des conventions de La Haye à cause de l'interprétation, d'après ces 2 gouvernements, abusive qui leur avait été donnée à l'étranger, notamment en Allemagne. Mais si l'interprétation des textes de La Haye est confiée à une juridiction unique et impartiale leur déformation sera évitée. D'ailleurs, au cas où les Etats jugeraient cette interprétation contraire à leurs intérêts ils

auront comme dernière ressource la dénonciation du traité. Ces solutions étaient déjà proposées par Weiss dans un article paru en 1925 (1).

D'après le projet de la 6^e Conférence la Cour de La Haye aura à certains égards une compétence pareille à celle de la Cour de cassation française : elle ne connaîtra que du droit et non des faits. La connaissance de ces derniers reste de la compétence exclusive des juridictions nationales statuant souverainement à leur égard. En effet si un Etat conteste l'interprétation donnée à la convention par les tribunaux d'un autre il aura la faculté de demander à la C. P. J. I. l'interprétation du point juridique faisant l'objet du différend. Tel nous paraît être le sens précis du projet de la 6^e Conférence d'après lequel les signataires reconnaissent « la compétence de la C. P. J. I. pour connaître de tout différend entre eux concernant l'interprétation des conventions... » (2).

Notons cependant que telle une décision d'un tribunal interne l'arrêt de la Cour de La Haye ne doit produire effet qu'entre les parties en litige, c'est-à-dire dans notre cas les Etats litigants. A l'égard des autres il reste *res inter alios acta* quoique le contraire ait été proposé à la Conférence. C'est peut-être là une lacune du projet. La C. P. J. I. rend

1. A. Weiss, *La S. D. N. et le développement du droit international privé*. *Clunet*, 1925, p. 11.

2. Le 9 août 1911 la France avait déjà signé avec le Danemark un traité d'arbitrage obligatoire s'appliquant à l'interprétation des Conventions de La Haye.

ses arrêts avec lenteur et solennité, son mécanisme est un peu lourd et difficile à mettre en branle. Si le même différend d'interprétation se produit entre Etats qui ne furent pas parties à l'instance interprétative pourquoi ne pas considérer la première décision de la Cour comme valable à leur égard ?

Nous avons dit que la 6^e Conférence rédigea en outre des projets de conventions destinés à remplacer quelques-uns des précédents. Elle proposa des modifications aux traités de 1902 et 1905 sur le droit civil ; et elle vota des dispositions finales à ajouter aux projets de 1925 sur la faillite et l'exécution des jugements étrangers.

Arrêtons-nous au projet sur la faillite. Adopté en 1925 il avait peu de chances d'être accepté par les Etats. Que décida la Conférence ? Elle jugea qu'au lieu de faire l'objet d'une convention multilatérale il pouvait être adopté par deux Etats en vue de leurs rapports mutuels. Le Gouvernement hollandais s'engageait « à prêter ses bons offices à tout Gouvernement qui voudra lui demander des informations de nature historique, judiciaire, juridique et économique ». D'autre part les Etats qui concluraient entre eux une convention de ce genre seraient priés de la communiquer à La Haye.

II

Les Conférences de droit international privé de La Haye constituent, avons-nous dit plus haut, un des

rouages les plus marquants de l'organisation juridique mondiale. Déjà avant la guerre leurs assises tendaient à devenir périodiques et leur personnel se stabilisait (1), leur méthode de travail et de préparation était excellente grâce aux soins de M. Asser et du gouvernement hollandais. Si la proposition de la 6^e Conférence relative à la C. P. J. I. se cristallise en une convention, l'organisation de La Haye sera dotée d'un judiciaire commun dont la compétence sans aucun doute s'étendra avec le temps.

Examinons de près le fonctionnement des Conférences. Leur programme était établi par le gouvernement hollandais assisté de sa commission consultative, présidée jadis par M. Asser et à l'heure actuelle par M. Loder. Mais ces Conférences diffèrent des Congrès diplomatiques ordinaires. En effet dans ces derniers les délégués ont le pouvoir de signer les textes qu'ils rédigent. Les Conférences de La Haye sont essentiellement des conférences d'étude. Elles ne prennent aucune décision liant les pays représentés. Les délégués rédigent uniquement des projets qu'ils soumettent à l'appréciation de leurs gouvernements. Si ceux-ci les approuvent ils chargent le plus souvent leurs représentants à La Haye de signer les textes qui sont alors transformés en conventions. Cela se produit quelque temps après

1. Les délégués à la 1^{re} et 2^e conférences furent sensiblement les mêmes. A la 3^e conférence siégèrent 12 délégués qui avaient pris part aux sessions antérieures. Sur les 30 délégués de la 4^e conférence 20 avaient pris part à la 3^e session et même aux précédentes.

la Conférence dont l'œuvre est ainsi avalisée par les Etats. Ainsi les projets de 1894 furent signés en 1896, ceux de 1900 le furent en 1902.

Dans son discours d'ouverture de la session de 1894 le président Asser faisait ressortir cette situation par les paroles suivantes : « Nous ne saurions, disait il, en aucune façon préjuger les décisions des gouvernements ni par rapport au fond de ces projets ni en ce qui concerne la forme... Les Etats auront à décider si c'est au moyen de conventions internationales ou par des lois nationales uniformes que les résolutions votées par vous et approuvées par les gouvernements doivent être sanctionnées et probablement cette question ne sera pas résolue de la même façon pour les différentes matières à régler. Ce seront encore les gouvernements qui auront à examiner si les conventions internationales à conclure auront un caractère universel comme l'Union postale, etc., ou bien si l'on choisira la forme de conventions spéciales entre un nombre restreint de puissances. Ici encore ce sera probablement la nature de l'objet à régler qui déterminera la forme... »

Dans une communication à l'Institut de droit international (session de Bruxelles, 1902) (1), le même Président Asser proposait dans l'organisation des Conférences de la Haye quelques réformes qui n'ont pas encore été appliquées par les Etats. Asser constatait d'abord que ce qui manque à ces Confé-

1. *Annuaire de l'Institut*, 1902, p. 338 et s.

rences ce sont la permanence et l'indépendance. Chaque réunion nécessite une entente spéciale entre gouvernements, les délégués sont nommés pour cette réunion particulière, la composition des Commissions dépend parfois de considérations de courtoisie internationale et non pas des aptitudes des commissaires. Il proposait donc de conclure une convention générale en vertu de laquelle la Conférence se réunirait régulièrement tous les 2 ans sans négociations spéciales pour chaque session.

La convention stipulerait en outre que les délégués seraient nommés pour un certain nombre d'années et choisis de préférence parmi les membres des commissions consultatives. Celles-ci devraient être créées dans chacun des pays prenant part aux travaux de la Haye et seraient composées de fonctionnaires supérieurs des ministères. En effet nous avons vu que les projets votés par la Conférence sont transmis au gouvernement hollandais qui après avoir consulté sa commission spéciale les renvoie à ses ministères des Affaires étrangères et de la Justice. Si la commission spéciale est composée de fonctionnaires de ces 2 ministères le renvoi des textes aux bureaux sera évité. Le même argument vaut pour les autres pays où sans doute les projets passent aux bureaux au risque de s'y éterniser.

Les commissions spéciales consultatives auraient en outre pour tâche de se tenir au courant des controverses auxquelles peuvent donner lieu les con-

ventions dans leurs pays respectifs. Elles recueilleront les décisions des tribunaux et les adresseront au bureau de la Conférence ; elles étudieront et proposeront les révisions qu'il y aurait lieu de faire subir aux textes en vigueur.

En outre les Commissions des divers pays auront le droit de communiquer entre elles sans passer par les ministères respectifs et la Conférence elle-même pourra communiquer avec elles sans passer par les agents diplomatiques et les Gouvernements.

Ces propositions de M. Asser n'ayant pas fait l'objet d'une communication écrite avant la session de Bruxelles les membres de l'Institut n'avaient pas suffisamment réfléchi sur la question pour en discuter utilement. Elle fit donc seulement l'objet d'un échange de vues à la séance du 20 sept. 1902 (matin). Ajoutons qu'à cette séance, MM. Renault et Pasquale Fiore se montrèrent absolument opposés aux réformes suggérées par Asser notamment à la création d'un corps permanent sans cependant donner les raisons de cette opposition.

CHAPITRE VI

LES PROJETS D'ORGANISATION JURIDIQUE INTERNATIONALE ÉLABORÉS PENDANT ET APRÈS LA GUERRE, LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL

I

Avant d'entamer l'étude de l'œuvre codificatrice de la Société des Nations il n'est pas sans intérêt de jeter un coup d'œil rapide sur les nombreux projets d'organisation juridique internationale élaborés durant le conflit mondial et après. En effet la plupart d'entre eux comportent l'institution d'un organisme international chargé de codifier le droit des gens. Mais tandis que certains se réclament des Conférences de la paix de 1899 et de 1907 et veulent que l'organisation internationale de l'avenir soit la continuation de celle du passé, d'autres plus radicaux essaient de jeter un voile d'oubli sur les années écoulées pour reconstruire le droit sur des bases nouvelles.

On sait que les Conférences de la Haye codi-

fièrent de larges portions de droit international. Celle de 1899 réglementa en partie le droit de la guerre sur terre, étendit la Convention de Genève de 1864 aux blessés de la guerre sur mer, interdit l'emploi de certains projectiles et élaborà une convention sur la solution pacifique des conflits internationaux notamment en créant une Cour d'arbitrage. Celle de 1907 codifia le droit de la guerre terrestre et navale en 12 conventions et élaborà 2 autres sur le règlement pacifique des conflits entre Etats (1).

A la 2^e Conférence, l'Acte final du 18 octobre 1907 recommandait aux Puissances la réunion d'une 3^e Conférence de la Paix. Selon toute probabilité celle-ci devrait se réunir huit ans après, c'est-à-dire en 1915 (2). Mais la guerre vint suspendre brutalement ce que Léon Bourgeois appelait « les assises périodiques du monde civilisé ». Pour les neutres cette suspension était des plus regrettables. Ils avaient été les partisans les plus fervents des Conventions de la Haye et en avaient signé la quasi-totalité. La 2^e Conférence fut même pour ainsi dire leur œuvre car on sait le rôle prépondérant qu'y jouèrent les Etats-Unis et à leur suite les Républiques améri-

1. V. les textes dans James Brown Scott, *The Hague Peace Conferences*, 1909. Baltimore, vol. II. Dans le même vol, p. 527 et s. on trouvera un tableau des signataires. Pour les ratifications des conventions de la 2^e conférence, v. Fauchille, *Traité de dr. int. public*, t. I, 3^e partie, p. 266 et s. Sur la méthode des conférences : v. Alvarez, *La codification du droit international*, 1912, p. 253 et s.

2. Voir James Brown Scott, *op. cit.*, vol. I, p. 735.

caines (1). La guerre c'est nécessairement la violation de la liberté des mers, le blocus, le torpillage et tous les obstacles portés au commerce. Cela fut, sans aucun doute, la préoccupation capitale sinon de tous les neutres du moins des neutres américains (2). Nous allons citer leurs projets les plus saillants.

Le 30 mars 1915 le gouvernement du Chili envoyait à son ambassadeur à Washington le télégramme suivant : « Le gouvernement du Chili estimant opportun de préparer dès à présent les bases de la vie internationale de l'avenir et désirant que

1. La réunion de 2^e conférence fut proposée par le Président Roosevelt dans une circulaire adressée par le Secrétaire d'Etat John Hay le 21 oct. 1904 aux Puissances signataires des Conventions de 1899.

2. Voir Procès-verbaux de la 1^{re} session de l'Institut américain de droit international (1916). Propositions faites à la 2^e et 3^e séances (31 déc. 1915 et 4 janv. 1916) :

Proposition de l'Association nationale du Chili :

a) Inviolabilité de la propriété privée sur mer.

b) Respect absolu par les belligérants de la souveraineté des Etats neutres.

Adoptée par la délégation de Cuba.

Proposition de l'Equateur :

« La violation de la neutralité du territoire d'un des pays américains faite par un belligérant affecte chacune des nations américaines. »

Proposition du Nicaragua :

« Du droit des personnes non-combattantes à la libre navigation en haute mer. »

Enfin le Secrétaire des Etats-Unis Lansing présenta à l'Institut un Mémoire (3 janvier 1916) lui demandant de consacrer une attention spéciale à l'étude de la neutralité.

V. en outre le Projet de règlement de la neutralité maritime transmis par l'Institut après sa 2^e session de la Havane (janvier 1917) aux Associations nationales de droit international pour étude.

le continent américain et en particulier notre pays en prennent l'initiative, soumet à la considération de Votre Excellence l'opportunité de demander à l'Union panaméricaine dans sa prochaine séance de se prononcer sur les bases suivantes : une fois la guerre terminée réunir une assemblée de plénipotentiaires de tous les pays du globe à l'effet de tenter la codification graduelle et progressive du droit des gens. » Certes en 1915 une pareille proposition était prématurée mais elle dénote déjà une tendance d'esprit qui persistera chez les Neutres.

A la même année, le 17 juin, l'American League to enforce Peace tint une session à l'Independence Hall de Philadelphie sous la présidence de Mr. W. Taft, ancien Président des Etats-Unis. Là fut adopté le plan d'une Société des Nations dont l'article 4 prévoyait des « conférences périodiques entre les puissances signataires en vue de formuler et de codifier les règles du droit international ». Toujours aux Etats-Unis, à la conférence annuelle du Lake Mohonk (1) en 1915, John Bassett Moore recommande la continuation de l'œuvre législative entreprise à la Haye en renonçant toutefois à la règle de l'unanimité. Ajoutons que M. Charles Evans Hughes, candidat du parti républicain à la présidence des Etats-Unis, préconisa dans un discours électoral « des conférences périodiques internationales ayant

1. Ces conférences furent réunies sur l'initiative du philanthrope américain Smiley.

pour but de formuler les règles du droit des gens (1)».

Le 23 janvier 1917 l'Institut américain de droit international à sa 2^e session tenue à la Havane adopta à l'unanimité sur la proposition de son président James Brown Scott dix recommandations qui depuis lors sont devenues célèbres sous le titre de *Recommandations de la Havane*. L'article 1^{er} propose la convocation d'une 3^e conférence de La Haye à laquelle tout pays faisant partie de la Société des Nations devra être représenté et aux travaux de laquelle il devra participer. Les conférences se réuniraient périodiquement sans convocation et pourraient même promulguer des lois internationales. Enfin un Comité permanent aurait pour mission de faire ratifier ces lois et d'obtenir leur mise en vigueur (2).

Nous venons d'examiner la pensée de juristes nord-américains aussi représentatifs et éminents que John Bassett Moore, Charles Evans Hughes et James Brown Scott. L'Amérique latine pense de la même manière. M. Alejandro Alvarez, dont les Conférences panaméricaines ont à juste titre hautement apprécié les travaux, rêvait dès 1916 (3) d'une future organisation internationale gérée par des Unions : administrative, législative, judiciaire et économique.

1. *The Nation* (New-York), 21 sept. 1916.

2. Alvarez, *Acte final de la session de la Havane de l'Institut américain de droit international* ; Scott, *The recommendations of Habana concerning international organization*, 1917.

3. Alvarez, *Le droit international de l'avenir*. Washington. 1916, p. 93.

L'Union législative comporterait des conférences soit mondiales soit continentales dont les membres seraient nommés à perpétuité et qui constituerait ainsi « un véritable Parlement international chargé de la codification progressive du droit des gens ».

Telle est l'opinion juridique américaine durant le conflit, avant que les Etats-Unis n'entrent eux-mêmes en guerre. Utopique peut-être dans certaines de ses manifestations mais en tout cas fermement attachée au système des Conférences codificatrices de La Haye.

Un mouvement identique s'est dessiné dès le début des hostilités chez les neutres du Nord de l'Europe. Le 15 novembre 1914 le Conseil commun des trois groupes interparlementaires scandinaves réuni à Christiania sous la présidence de M. H. Horst, ancien président du Landting Norvégien, insiste sur l'importance qu'il y aurait à continuer l'œuvre entreprise à La Haye. En novembre 1917, les trois comités nommés respectivement par les gouvernements de Suède, Norvège et Danemark se réunirent encore à Christiania pour élaborer le plan d'une organisation juridique internationale. A la réunion de Stockholm en 1919 leurs efforts aboutirent à la rédaction d'un avant-projet de Convention. Les Scandinaves y préconisent des conférences périodiques qui se réuniront tous les 5 ans d'elles-mêmes sans que cette réunion fut subordonnée à la convocation d'un gouvernement quelconque. D'après l'article 74 de l'avant-projet « les conférences ont

pour mission d'élaborer et de chercher à faire adopter des conventions internationales sur toutes les questions d'ordre général intéressant la communauté de droit international et dont la solution peut concourir au maintien de la paix. Elles ont notamment pour tâche de codifier et de développer le droit international, ainsi que de créer et de développer des organes propres à assurer et à favoriser son évolution ». Les gouvernements seraient consultés avant l'élaboration des lois internationales. Sur la base de leurs réponses le Conseil composé de 15 membres préparerait des projets de conventions soumis ensuite aux Etats aux fins d'adoption (1).

En novembre 1918 le gouvernement helvétique créa à son tour une commission chargée d'étudier la constitution de la future « League » promise au monde par le 14^e point de Wilson. Cette commission présidée par le professeur Max Huber de Zurich, élaborait un « avant-projet conventionnel de la Ligue des Nations ». L'article 60 prévoit une conférence des Etats dont les décisions et résolutions portent entre autres « sur les accords destinés à développer le droit des gens et l'organisation juridique internationale... » De même le 6 juin 1918 l'ancien président de la Confédération helvétique M. Félix Calonder dans un discours prononcé au Conseil national de son pays se déclarait partisan de la continuation

1. Voir Exposé des motifs. Extrait du rapport adressé par la commission suédoise au ministre des Affaires étrangères en date du 21 déc. 1918.

de l'œuvre entreprise par les Conférences de La Haye (1).

Enfin le mémorandum hollandais sur la Société des Nations prévoit lui aussi une législation internationale.

Quelle est à la même époque l'attitude des belligérants ? L'Entente déclarait combattre pour le droit et la liberté des peuples en somme pour l'établissement d'un ordre juridique international : elle ne pouvait pas se dispenser d'élaborer des projets semblables à ceux des neutres. Les puissances centrales de leur côté s'avisèrent vers la fin du conflit que le droit leur offrait la plus solide planche de salut. Leurs hommes d'Etat, comme Erzberger, leurs juristes, comme Lammasch, présentèrent des plans d'organisation internationale basée sur le droit. Le développement du droit des gens y est prévu et une continuation des Conférences de La Haye y est préconisée (2). Les projets de l'Entente sont cependant

1. Voir *International Conciliation. A League of Nations*, January, 1919. New-York, p. 34.

2. Le projet du gouvernement allemand prévoit un Parlement mondial chargé entre autres de voter des « principes juridiques internationaux universellement valables » (« die Aufstellung allgemein gültiger internationaler Rechtsnormen », art. 12 du projet du gouvernement allemand relatif à la constitution d'une Ligue des Nations). Le projet du prof. Lammasch de Vienne est basé sur une résurrection des Conférences de La Haye. Une nouvelle conférence s'y réunira l'année qui suivra la Constitution de la S. D. N. Elle fixera la date et le lieu de la conférence suivante mais les Etats s'engagent à en convoquer une tous les 5 ans au moins en vue de développer le droit international. Notons que le Comité permanent d'arbitrage prévu dans le plan Lammasch peut proposer à ces conférences des modifications du droit international.

différents. Tandis que la France et l'Italie (1) voient dans le retour au système de La Haye une sauvegarde pour la paix du monde, tandis que des hommes comme Léon Bourgeois se déclarent fervents adeptes des Conférences de 1899 et de 1907, au contraire l'Angleterre se montre peu disposée à revenir à une organisation qui a donné de si mauvais résultats. Certes il y a nous le verrons des projets anglais qui suggèrent l'institution de conférences législatives internationales mais ces projets sont isolés et leurs auteurs ne reçoivent aucune approbation officielle. Le plan de la Fabian Society dû à la plume de Mr. L. S. Woolf (2) prévoit bien un Conseil international, organisme permanent, délibérant et législatif dont l'une des fonctions est de préparer une législation internationale. Le projet de la S. D. N. de la British League of Nations Sty stipule bien dans son article 5 que « les membres de la Ligue se réuniront en conférences de temps à autre pour s'occuper des questions internationales générales et pour formuler

1. En 1915, l'Association française de la Paix par le droit préconise après la guerre des conférences périodiques qui auront à mettre sur pied un Code de droit international public (Voir *La Paix par le droit*, 1915, p. 468 et s.). De même le projet de pacte proposé par la délégation italienne à la Conférence de la Paix déclare dans l'article 3 de la section I que « les représentants de tous les Etats contractants se réuniront en conférences périodiques dans la ville de... pour formuler et développer les principes du droit international ».

2. L. S. Woolf, *International Government*. 2 reports prepared for the Fabian research department together with a project by a Fabian Committee for a supernational Authority that will prevent war. London, Allen et Unwin, 1916.

et codifier le droit des gens ». Mais nous verrons que lors du grand règlement de Versailles, surtout à la commission chargée d'élaborer le pacte et qui siégera à l'hôtel Crillon, les représentants de la Grande-Bretagne soutiendront des thèses tout opposées.

C'est dans une autre série de documents élaborés aux Etats-Unis et en Angleterre à la fin de la guerre que cette tendance se fera jour (1). Ces documents sont ceux qui ont trait au futur pacte de la Société des Nations. Leurs auteurs sont les personnalités politiques de premier plan qui rédigèrent les articles du Covenant. Ces projets s'occupent surtout de conciliation et d'arbitrage et fort peu de justice internationale. Ceux même qui établissent une Cour de Justice, comme les projets House, Hurst-Miller, le projet de la British League of Nations Section et celui qui fut adopté à la séance plénière du 14 février 1919 sont entièrement muets sur le droit d'après lequel jugera cette Cour. Les trois projets du Président Wilson parlent incidemment de « décisions judiciaires » (judicial decision). Bien plus la création d'une Cour internationale ne figurait pas dans les intentions premières du président des Etats-Unis. Son adhésion à l'article 14 du pacte fut due à l'insistance de son ami intime le colonel House qui lui même avait été converti par Elihu Root (2).

1. Voir pour ces projets : Ray Stannard Baker, *Woodrow Wilson and the world settlement*, vol. III, New-York, 1922.

2. Voir James Brown Scott, *The relations of the United States to the permanent Court of international justice*. New-York, 1923, p. 5.

Ce silence des projets américains à propos de la Cour doit être noté ici avec insistance. En effet on a déjà vu et on verra par la suite que la pensée juridique du Nouveau Monde associe entre eux la création d'une Cour de justice internationale et la codification du droit des gens. Elle considère celle-ci comme indispensable à l'autre. Le silence à propos de la Cour explique le mutisme sur la codification.

Quant aux Conférences de La Haye les projets cités plus haut n'en font plus mention. Cela étonne de prime abord puisque ces documents émanent de personnalités américaines et que d'autre part nous connaissons les idées du monde juridique des Etats-Unis. La différence s'explique si l'on songe que ces derniers se présentent maintenant comme belligérants et non plus comme neutres. Leurs hommes d'Etat responsables et les intimes du président, Lansing, Miller, Bliss, House, sentent l'inanité de l'organisation juridique internationale d'avant guerre organisation tellement défectueuse qu'elle n'a pas su empêcher une monstruosité telle que le conflit mondial. Ils font maintenant entièrement abstraction du passé et veulent reconstruire sur des bases nouvelles (1). Comme les Conférences de La Haye font partie du passé elles sont emportées avec le

1. Voir surtout le projet de Pacte du Colonel E. N. House et la lettre d'envoi adressée le 16 juillet 1918 au Président Wilson (Ray Stannard Baker, *loc. cit.*). La lettre parle des « pratiques immorales du passé » (the unmoral practices of the past). Le préambule du projet déclare que « la civilisation internationale a fait faillite » (international civilization having proved a failure).

reste. « Les grands événements de la guerre de 1914-1918, écrit M. de Lapradelle (1), qui marquent la coupure entre l'ancienne et la nouvelle conception de la paix internationale ne pouvaient pas frapper avec la même intensité ceux qui restaient en dehors de la guerre. Ceux qui s'y étaient engagés avaient senti toute l'insuffisance de l'organisation juridique de La Haye mais les neutres, quant à eux, n'avaient pas eu l'occasion de s'en convaincre autant que les belligérants... »

Nous trouvons à ce sujet une discussion particulièrement intéressante qui eut lieu à la séance du 17 avril 1919 de la Société américaine de droit international (2). Parlant des conférences de La Haye le président Root, ancien secrétaire d'Etat, dit : «...Que va-t-il advenir maintenant de tout cela? Je ne sais. Y aura-t-il un droit international? Il faudra rechercher s'il y a toujours un droit international et dans l'affirmative en quoi il consiste ».

Amiral Stockton : « Personne ne le répudie ».

Root : « Personne ne le répudie mais en dehors de son préambule le Covenant semble l'ignorer... »

Professeur Latané : «... Hier encore je causais avec une autre personne et je lui disais que je trouvais étrange qu'en stipulant le renvoi de ces questions à un tribunal le Covenant n'ait pas fait allusion à la

1. De Lapradelle, Cours professé à la Faculté de droit de Paris (1926-1927).

2. Root, *Politique extérieure des Etats-Unis et droit international*. Discours et extraits, traduits par Jean Teyssaire. Paris, 1927.

Cour de La Haye, que cela paraissait impliquer l'institution d'un autre tribunal. On m'a répondu : « Eh bien, ne croyez-vous pas que ce soit à dessein ? Ne croyez-vous pas qu'une allusion quelconque à la Cour de La Haye dans un document de ce genre s'exposerait plutôt au ridicule ? » Cet homme très cultivé estimait que les Conférences de La Haye avaient fait faillite complète, qu'elles n'avaient pas évité cette guerre et que toute allusion au droit international et à la Cour de La Haye avait été volontairement évitée parce que le grand public n'a confiance ni dans l'une ni dans l'autre ».

L'interlocuteur du professeur Latané exposait très clairement l'avis des anglo-saxons (1). Cette façon de voir devait même influencer grandement la rédaction du Pacte de la S. D. N. Lorsque la Commission chargée de cette rédaction discutait le préambule le délégué du Portugal M. Reis proposa d'insérer dans le procès-verbal la déclaration suivante : « La délégation du Portugal regrette que la Commission n'ait pas cru bon de rendre obligatoire l'arbitrage international au moins pour les différends d'ordre juridique, continuant ainsi l'œuvre des Conférences de La Haye de 1899 et de 1907 ». Contre ce rappel du passé Lord Robert Cecil proteste. Il réplique que la Société des Nations ferait bien mieux de se tenir à l'écart et ne pas porter sur elle le poids

1. Voir à ce sujet : J. L. Garvin, *The economic foundations of peace*. London, 1919, p. 203, 231.

des critiques adressées contre les conventions de La Haye (1).

Mais renchérissant sur la demande du Portugal la délégation française avait demandé que le préambule déclarât la League continuatrice des Conférences de 1899 et 1907. Enfin lorsque la Commission discuta l'article 14 la même délégation demanda encore d'y mentionner l'œuvre de La Haye. Anglais et Américains y opposèrent un refus catégorique (2).

La même scission se marque aux Conférences des neutres de l'hôtel Crillon en mars 1919. Scission entre le monde juridique neutre et latin attaché au système de la Haye et les Anglo-saxons qui veulent rompre avec le passé. Lord Robert Cecil fut particulièrement dur pour ces neutres, *laudatores temporis acti*.

Ce serait un travail intéressant de psychologie ethnique d'étudier les raisons de ces divergences. La race anglo-saxonne, race pratique par excellence est ennemie de la logique. Sans aucun souci de méthode elle aime rompre avec le passé lorsque ce passé la gêne. Au contraire nous autres, peuples imbus de culture gréco-latine, aimons ces larges conceptions historiques qui, rattachant le présent au passé, donnent aux événements une signification et en expliquent les mystères.

1. Procès-verbaux de la Commission sur la S. D. N. p. 47, dans Florence Wilson, *The origin of the League Covenant*. London, 1928, p. 18.

2. Florence Wilson, *The origin of the League Covenant*. London, 1928, p. 58.

Or il est certain que le Pacte porte l'empreinte anglo-saxonne (1) d'où mutisme absolu sur l'œuvre de La Haye. D'où également prépondérance dans ses stipulations des solutions politiques sur les solutions juridiques. « On peut considérer comme certain, écrit un auteur (2), qu'un projet de Pacte de la Société des Nations, élaboré par des publicistes européens, aurait eu une forme tout autre de celle du Conventant actuel. Les projets préparés sous une direction plus ou moins officielle non seulement dans des pays neutres... mais aussi en France et en Italie... étaient en somme basés sur les Conventions de la Haye. Le projet allemand et le projet américain soumis à l'Association du Barreau de New-York en janvier 1918 insistent particulièrement sur la solution des conflits. Le 2^e paragraphe de l'article 13 doit être considéré en fait et à un certain point comme provenant d'une réflexion plus mûre. C'était une concession faite peut-être à M. Léon Bourgeois pour répondre à ses protestations contre l'indifférence marquée à l'égard de l'œuvre accomplie à la Haye... Cette partie du Pacte doit être développée par la S. D. N. Mais dès à présent il est important d'insister jusqu'à quel point elle fut laissée à l'arrière plan. »

1. J. L. Garvin, *op. cit.* p. 239 («...It is admittedly the joint work of English speaking statesmanship... »)

2. H. W. Temperley, *A History of the Peace Conference of Paris*. 6 vol. London, 1920, vol. II, p. 23.

III

Cette étude des antécédents et de l'élaboration du Pacte de la Société des Nations va nous permettre de résoudre une question particulièrement intéressante. Le Pacte lui-même a-t-il prévu la codification du droit international ? Pour les auteurs qui ont étudié le Covenant de la façon la plus approfondie, les professeurs Walther Schücking et Hans Wehberg « l'essence de la Société des Nations, communauté juridique internationale, comporte l'obligation pour cette organisation de s'occuper également par un travail législatif du développement du droit des gens... Un pareil développement a très certainement plané devant les yeux des fondateurs de la Société des Nations car sans lui le règne absolu du droit dans la vie internationale n'est pas possible... Le Préambule ne parle cependant que de l'observation des prescriptions du droit international existant par conséquent tant coutumier que conventionnel. Par contre, et abstraction faite des stipulations spéciales de l'article 23 (1) il n'est question dans le Pacte ni de la codification du droit coutumier ni du développement du droit international... Toujours en est-il qu'il aurait été bon de mentionner, en y insistant, un devoir aussi important (2) ».

1. Cet art. est celui qui prévoit une législation du travail.

2. Dr Walther Schücking und Dr Hans Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*. Berlin, 1921, p. 52 et s.

En effet le Pacte est entièrement muet sur la codification (1) et les travaux préparatoires ne montrent pas non plus que cette question ait préoccupé les fondateurs du Covenant (2). Cependant malgré ce silence il faut considérer avec MM. Schücking et Wehberg qu'un travail législatif (*gesetzgeberisch*), c'est-à-dire ajoutant de nouvelles normes au droit international actuel est inhérent à l'existence même de la Société des Nations.

Le 17 avril 1919 à la séance de la Société américaine de droit international dont nous avons parlé plus haut, le Président Elihu Root déplorait ce mutisme du Pacte. « Le projet du Covenant de la S. D. N., disait-il, est né sous la pression d'un danger imminent en Europe, exigeant le règlement immédiat de questions politiques. Il en résulte que le droit international a été mentionné dans le Préambule du Covenant mais ne l'a pas été dans la suite. » Il proposa donc d'ajouter à l'article 14 du Pacte le paragraphe suivant : « Le Conseil exécutif convoquera une conférence générale des Puissances qui devra se réunir dans un délai de 2 ans au moins et de 5 ans au plus après la signature de cette convention en vue d'examiner la situation du droit international, de convenir des principes et des règles de ce droit et de les énoncer sous une forme qui fera autorité. Dans la suite, des conférences régulières

1. De Visscher, *La codification du droit international*, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1925.

2. Florence Wilson, *op. cit.*

seront convoquées à cet effet et tenues à des époques fixes. »

Les lacunes du Covenant qui ont frappé Elihu Root (1) produisent la même impression sur un auteur anglais, déjà cité, H. W. Temperley. L'explication qu'il donne de ces défauts paraît excellente à quiconque a étudié de près la genèse du Pacte et les marchandages dont ses clauses ont fait l'objet entre alliés et associés (2). « La rapidité avec laquelle il fut élaboré, écrit M. Temperley (3), explique ses nombreuses imperfections de structure et de terminologie si évidentes dans le projet du 14 février et partiellement écartées du projet définitif. Mais ce serait une erreur d'attribuer à cette rapidité ses plus grandes omissions et ses silences. Sa modération était calculée et la cause en est évidente. Le Président Wilson et Lord Robert Cecil... arrivèrent à Paris avec l'idée fixe d'arrêter les lignes principales du Covenant et de le soumettre au monde le plus tôt possible afin que ce texte put être à un certain point le centre et la partie essentielle du traité. Ils voulaient voir la League surgir à l'instant avec une constitution définitive et des responsabilités bien

1. Voir également à propos des amendements à porter au pacte la lettre du sénateur Root du 29 mars 1919 adressée au Président du parti républicain des Etats-Unis M. W. H. Hays dans *International Conciliation*. Special bulletin. Criticisms of the Draft plan of the League of Nations, april 1919. New-York, p. 694 et s.

2. Voir à ce sujet Ray Stannard Baker, *Woodrow Wilson and world settlement*, vol. II, p. 56, 65 et s. 67.

3. H. W. V. Temperley, *op. cit.*, p. 26.

définies mais avec ses mains entièrement libres de construire sa politique au fur et à mesure des besoins mondiaux. (1) »

Deux ans plus tard en 1921, au Comité de juristes chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale, Elihu Root qui n'avait pas réussi à faire amender le Pacte déposa avec le Baron Descamps (Belgique) un projet demandant la réunion par la Société des Nations de conférences périodiques faisant suite aux deux premières Conférences de la Haye. La première devrait être réunie dans le plus bref délai possible et porterait le nom de : « Conférence pour l'avancement du droit international. » Son objet serait :

« 1^o De raffermir les règles existantes du droit des gens spécialement et d'abord dans les domaines affectés par les événements de la récente guerre.

« 2^o De formuler et de sanctionner les modifications et additions dont la nécessité ou l'utilité s'est révélée à l'occasion de la guerre et à raison des changements des conditions de la vie internationale qui ont suivi ce grand conflit.

« 3^o De concilier les vues divergentes et de ménager une entente générale relativement aux règles qui ont donné lieu à controverse.

« 4^o De prendre en considération toute spéciale les

1. Voir également : Alvarez, *La réforme du pacte de la Société des Nations sur des bases continentales et régionales*. Rapport présenté à la 4^e session de l'Union juridique Internationale, juin 1926, p. 24.

points qui actuellement ne sont pas réglés d'une façon adéquate et dont la justice internationale réclame la détermination précise dans une entente commune (1). »

La résolution vise deux choses : le raffermissement des règles existantes, et des modifications au droit actuel. La procédure qu'elle suggérait doit être notée ; quelques années après elle sera préconisée également en Amérique pour la codification du droit international. Elle consistait à inviter les associations scientifiques qui se sont consacrées à l'étude du droit des gens de préparer des avant-projets de conventions et de les soumettre aux gouvernements qui ensuite les présenteraient à la Conférence.

Avant de se séparer les juristes réunis à la Haye adoptèrent ce projet à l'unanimité sous forme de vœu et c'est la 3^e commission de la 1^{re} Assemblée de la S. D. N. qui eut à l'examiner. Nous verrons ce qu'il en advint dans notre chapitre suivant.

1. Procès-verbaux des séances du Comité consultatif des Juristes chargé de préparer un projet pour l'établissement de la C. P. J. I., p. 519, annexe n^o 1.

CHAPITRE VII

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL

I

Le 18 décembre 1920 faisant suite au vœu du comité des juristes de la Haye, le rapporteur de la 3^e commission M. Lafontaine (Belgique) tint à la première Assemblée de la S. D. N. le langage suivant : « Votre commission a été unanimement d'avis
« que s'il existe dans le monde un corps chargé de
« continuer l'œuvre de la Conférence de la Paix de
« la Haye, c'est l'assemblée ici réunie et qu'une
« assemblée similaire créée à côté de celle-ci serait
« tout à fait inutile. Nous vous proposons donc de
« voter la résolution suivante :

« L'Assemblée de la S. D. N. invite le Conseil à
« s'adresser aux institutions les plus autorisées qui
« ont voué leur activité à l'étude du droit interna-
« tional et à les prier de délibérer sur les modes de
« travail et de collaboration qui leur paraîtront les
« plus convenables dans le but d'assurer la défini-
« tion plus précise et une coordination plus com-

« plète des règles de droit international à appliquer
« dans les relations entre les nations. »

Sur ce les paroles suivantes furent échangées
entre Lord Robert Cecil, que le rappel de l'œuvre de
la Haye ne laisse pas insensible, et M. Hymans
délégué de la Belgique et président de l'Assemblée.

Lord Cecil : « Je propose l'ajournement de cette
« question. La motion déposée suggère en somme le
« premier pas à faire dans la voie de la codification
« du droit international qui est encore loin d'être
« défini. Cette motion n'est en quelque sorte qu'une
« requête adressée à un certain nombre de sociétés
« et tendant à arriver à cette codification. Le moment
« me paraît dangereux pour inaugurer un mouvement
« de ce genre. J'espère que nous n'allons pas nous
« en occuper durant les derniers moments de cette
« session et sans l'examiner très attentivement. Je
« soulève la question préalable. »

Président : « Je me permettrai de faire observer à
« Lord Robert Cecil qu'il se trompe sur la portée du
« vœu soumis à l'assemblée. » (Il cite le vœu.) « Cela
« signifie en somme qu'on invite les institutions à
« rechercher par quels procédés et par quelles
« méthodes on pourra entreprendre l'œuvre de la
« codification. Je pense que sous le bénéfice de ces
« explications Lord Robert Cecil avec l'esprit si
« clairvoyant et si large que nous lui connaissons se
« ralliera au vœu de la commission. »

Lord Cecil : « Si mes autres collègues dans cette
« Assemblée désirent s'y rallier je me joindrai à eux

« mais j'avoue que mes hésitations n'ont pas été dis-
« sipées. Ou bien cette résolution a un sens ou bien
« elle n'en a pas. Si elle signifie quelque chose c'est
« le premier pas vers la codification du droit inter-
« national et je ne crois pas que nous soyons arrivés
« à un calme suffisant de l'opinion publique pour
« entreprendre la codification sans de graves dan-
« gers pour l'avenir du droit international. Si d'un
« autre côté cette résolution ne signifie rien je lui
« suis encore plus opposé. Rien ne serait plus per-
« nicieux à la S. D. N. que de passer pour émettre
« des vœux pieux sans valeur ou sans importance.
« Nous serions alors déçus à l'état d'une Assemblée
« internationale ordinaire et nous perdrons notre
« prestige et notre autorité dans le monde. Je suis
« contre cette résolution parce que si elle a un sens
« quelconque c'est mauvais et si elle n'en a pas
« c'est encore pire. »

L'Assemblée convaincue par ces paroles vota l'ajournement de la proposition Lafontaine.

Commentant le discours Cecil, le Prof. J. Garner y voit l'expression « des vues traditionnelles de l'Angleterre » (the traditional English view) (1). Nous croyons bon de préciser. L'Angleterre n'a jamais été opposée à la codification comme telle. Encore moins pourrait-on dire que le génie anglais soit rebelle à cette idée si l'on songe que le branle au mouvement codificateur du droit en général a été

1. *Some observations on the codification of international Law.*
A. J., 1925, p. 327 et s.

donné par Bentham et Stuart Mill. On sait d'autre part avec quelle insistance le parlement britannique a réclamé la codification du droit international maritime après que la 2^e Conférence de la Haye eut voté une convention pour l'établissement d'une Cour internationale des prises. Ce qui est vrai c'est qu'après, la conflagration mondiale les anglo-saxons ont senti une extrême répugnance pour les 2 Conférences de la paix qui avaient mis par écrit le droit de la guerre. Les violations que ce droit avait subies durant le conflit leur semblèrent dues au caractère précoce des règles de la Haye. Illusion certaine puisque la loi interne aussi est violée tous les jours sans que cela la discrédite aucunement. Néanmoins telles sont pour nous les causes qui ont poussé Lord Robert Cecil à une opposition intransigeante.

Voilà comment la question de la codification du droit international fut enterrée à la 1^{re} Assemblée. Aucune proposition nouvelle ne vit le jour avant 1924. Mais cela n'avait aucune importance. En effet durant l'intervalle l'activité juridique de l'institution de Genève et de ses organismes techniques se manifesta par l'élaboration d'importantes conventions multilatérales qui codifient de nombreux points de droit international (1).

1. V. La liste de ces conventions dans l'Appendice.

II

Le 8 septembre 1924, à la 5^e Assemblée de la S. D. N., la délégation suédoise proposa « d'incorporer dans des conventions internationales ou dans d'autres instruments internationaux certains chapitres de droit international qui se prêteraient à cette procédure ». On prierait le Conseil d'inviter les membres de la Société ainsi que les institutions s'occupant de l'étude du droit des gens à formuler les matières qui de leur avis seraient mûres pour la « codification ». Celle-ci s'opérerait par des Assemblées futures ou des conférences réunies sous les auspices de la S. D. N.

Cette proposition timide et audacieuse à la fois se rattache aux plans d'organisation internationale présentés par les Scandinaves aux conférences du Crillon en mars 1919. Timide, car elle borne la codification « à certains chapitres ou matières de droit international qui se prêteraient à cette procédure ». C'est dire qu'elle fait abstraction de tout système de codification générale. Audacieuse cependant car après avoir constaté qu'« il y a certaines catégories de relations internationales qui, à l'heure actuelle, ne sont régies par aucun principe bien défini ou généralement accepté et qui cependant ont un besoin urgent et incontestable d'une réglementation juridique » elle voulait tenter un effort « pour étendre graduellement et pas à pas l'action du droit

international à ces régions dans lesquelles il n'a pas pu pénétrer jusqu'à ce jour. ». D'une part donc la Suède réclame la mise par écrit du droit existant ; de l'autre elle demande la réglementation de questions nouvelles où, jusqu'à présent, le droit international n'avait pas eu accès.

Le 22 septembre l'Assemblée vota dans le sens de la proposition suédoise un projet de résolution présenté par le rapporteur de la 1^{re} commission, M. Rolin. Ce texte est ainsi conçu :

« L'Assemblée,

« Considérant qu'une expérience de 5 années a démontré les services considérables que la S. D. N. peut rendre pour la satisfaction rapide des besoins de réglementation des rapports internationaux ;

« Désireuse d'accentuer la contribution de la S. D. N. à la codification progressive du droit international,

« Prie le Conseil :

« De convoquer un comité d'experts qui, non seulement réunissent individuellement les conditions requises, mais qui assurent dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde. Ce comité sera chargé, après consultation éventuelle des institutions les plus autorisées qui ont voué leur activité à l'étude du droit international, et sans empiétement sur les initiatives officielles qui pourraient avoir été prises par des Etats particuliers ;

« 1^o De dresser une liste provisoire de matières de droit

« international dont la solution par voie d'entente internationale paraîtrait le plus souhaitable et réalisable ;

« 2° Et, après communication de ladite liste aux gouvernements des Etats, membres ou non de la Société, par le « secrétariat, aux fins d'avis, d'étudier les réponses, et

« 3° De faire rapport au Conseil sur les questions ayant « obtenu le degré de maturité suffisant et sur la procédure « qui pourrait être suivie en vue de la préparation de conférences éventuelles pour leur solution. »

Dans cette résolution on notera d'abord le point concernant la composition du comité. Les experts devront représenter les « grandes formes de civilisation et les principaux systèmes juridiques du monde ». La même formule se trouve dans l'article 9 du statut de la Cour permanente de Justice internationale.

On notera en second lieu que la S. D. N. n'entend pas monopoliser la question de la codification. Elle s'en occupera mais sans empiéter « sur les initiatives officielles qui pourraient avoir été prises par des Etats particuliers ».

Enfin il faut insister particulièrement sur le caractère « progressif » que cette résolution de l'assemblée attribue à la codification. C'est par diverses étapes qu'elle propose d'arriver au but. Dans le rapport qu'il présentera au Conseil sur cette matière, le 13 juin 1927, le ministre des Affaires étrangères de Pologne, M. Zaleski, dira également « ... que « l'établissement de règles positives de droit dans « les relations internationales doit résulter d'un « développement progressif qui nécessite de nom-

« breuses collaborations à mesure qu'un besoin se
« fait sentir et que s'offre une possibilité de réalisa-
« tion ».

III

Conformément à la résolution du Conseil du 8 décembre 1924 le comité fut composé de 17 membres et se réunit à Genève du 1^{er} au 8 avril 1925 sous la présidence du délégué suédois M. Hj. L. Hammarskjöld. D'abord il établit une liste de sujets que ses sous-comités devaient étudier : nationalité ; mer territoriale ; privilèges et immunités diplomatiques ; statut juridique des navires de commerce appartenant à l'Etat ; extradition ; responsabilité de l'Etat pour dommages causés aux étrangers ; procédure des conférences internationales et procédure pour la conclusion et rédaction de traités ; piraterie ; prescription en droit international ; exploitation des produits de la mer ; compétence criminelle des Etats au sujet de délits commis hors de leur territoire.

Quant aux sujets de droit international privé, « le
« comité en renvoyait l'examen à sa session ulté-
« rieure », en nommant toutefois un sous-comité
chargé d'en élaborer une liste. Mais dès sa 1^{re} ses-
sion il retient la grande question de la nationalité.
Il la considérait probablement comme appartenant
au droit international public.

Du 12 au 29 janvier le Comité d'Experts tient à

Genève sa 2^e session. Il en profite pour ajouter aux 11 sujets que dans sa session antérieure il avait estimés aptes à être codifiés, une liste supplémentaire de 10 autres, à savoir : commissions rogatoires dans les affaires pénales ; associations internationales sans but lucratif ; domicile ; consuls ; clause de la nation la plus favorisée ; révision de la classification des agents diplomatiques ; juridiction des tribunaux nationaux sur les Etats étrangers ; nationalité des corporations commerciales et leur protection diplomatique ; reconnaissance de la personnalité juridique des corporations commerciales étrangères ; conflits de lois en ce qui concerne la vente et l'achat de marchandises. Cette fois les experts retiennent comme on le voit bon nombre de questions de droit international privé.

A son tour le Comité nommé par l'American Society of International Law pour collaborer avec celui de Genève propose de traiter d'abord les sujets de droit international public et de commencer par les plus importants et ceux sur lesquels une entente paraît le plus possible. A la liste déjà trop longue des 21 sujets il en ajoute 5 autres : succession d'Etats ; criteria de la reconnaissance *de facto* des nouveaux Gouvernements et Etats ; règles d'interprétation des traités ; servitudes internationales ; statut civil et commercial des étrangers résidant et de passage.

Ce dernier sujet nous paraît de toute évidence appartenir au droit international privé et non public. Si le droit international privé est celui qui

« s'applique aux questions intéressant les sujets
« d'Etats différents ou des nationaux du même Etat
« en dehors du territoire national » (1) il est clair
que le statut des étrangers lui appartient. Mais en
tout cas il est difficile de comprendre la raison qui
pousse les membres du Comité américain à déclarer
la solution de ces questions moins urgente que celle
des questions de droit international public. Au con-
traire il nous semble que la nationalité, le conflit
des lois et le traitement des étrangers sont des
sujets aussi brûlants et importants sinon plus que
par exemple la piraterie. La preuve c'est qu'ils ont
été retenus pour codification soit par le Comité de
Genève soit par le Comité américain.

Jusqu'ici le Comité d'experts n'a accompli que la
première partie du triple mandat confié par la S. D.
N. : il a simplement dressé une « liste provisoire de
« matières dont la solution par voie d'entente inter-
« nationale paraît le plus souhaitable et réalisable ».
Le 30 janvier 1926 nous passons à la deuxième
phase. Le président Hammarskjöld adresse au Secré-
taire général de la S. D. N. pour être communiqués
aux Gouvernements 7 questionnaires et 3 rapports
élaborés par le Comité durant sa deuxième session

1. Mérignhac, *Traité de droit public international*, t. I. Intro-
duction. Voir aussi Pillet, *Manuel de droit international privé*.
« Le droit international privé est la branche du droit public qui
« a pour objet de fixer la nationalité des individus, de détermi-
« ner les droits dont jouissent les étrangers, enfin de résoudre
« les conflits de lois relatifs à la naissance et au respect des
« droits. »

tenue à Genève du 12 au 29 janvier 1926. Les questionnaires ont trait à la nationalité, les eaux territoriales, les privilèges et immunités diplomatiques, la responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne et aux biens des étrangers, la procédure des conférences internationales et la procédure pour la conclusion et la rédaction de traités, la piraterie et l'exploitation des richesses de la mer. Par ces questionnaires on demande aux Gouvernements s'ils considèrent la codification des matières traitées comme « souhaitable et réalisable dans un avenir « prochain »,

Le terme « questionnaire » ne caractérise pas suffisamment la valeur de ces travaux. Il s'agit plutôt de véritables mémoires dont le deuxième par exemple, préparé par le Prof. Schücking, mesure près de 50 grandes pages. Tout en répondant aux questions posées par le Comité, les rapporteurs ont élaboré une œuvre doctrinale importante. Certains y ajoutent un projet de convention internationale. Enfin les observations des autres membres du sous-comité y font suite. Mémoire, observations, contre-observations du rapporteur, tout cela contribue à jeter un vif éclat sur un sujet.

Quant aux 3 autres documents que le Comité qualifie, eux, de « rapports », ils portent sur des matières qu'il n'a pas été d'avis de comprendre dans la liste provisoire à soumettre aux Gouvernements. En effet les deux premiers, sur l'extradition et la

compétence criminelle des Etats en raison d'infractions commises en dehors de leur territoire, déclarent qu'une entente sur ces questions serait difficilement réalisable. Le troisième, sur le statut juridique des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce, porte sur une matière examinée déjà aux Conférences de Gothembourg et de Gènes réunies sur l'instigation du Comité maritime international. Un projet de Convention avait été soumis au Gouvernement belge avec prière de convoquer une Conférence diplomatique en vue de réaliser un accord. Dans ces conditions le Comité considère avec raison comme inutile de s'en mêler. On se souvient d'ailleurs que dans sa résolution du 22 septembre 1924 l'Assemblée déclarait vouloir respecter les initiatives particulières en matières de codification.

Remarquons qu'en tête de presque tous les questionnaires et rapports, le Comité déclare ne se prononcer ni pour ni contre les solutions qui y sont proposées. « Dans l'état actuel de ses travaux le « Comité n'a pas à présenter de conclusions de « cette nature. Pour le moment sa seule mission ou « en tout cas sa principale mission consiste à attirer « l'attention sur certaines questions de droit inter- « national dont la solution par voie d'entente inter- « nationale paraît souhaitable et réalisable (1). » En

1. Cette phrase apparaît, avec de légères variantes, dans les lettres d'envoi du Président du Comité d'experts accompagnant les 6 premiers questionnaires et le rapport sur le Statut juridique

d'autres termes les solutions proposées dans les questionnaires et rapports ne reflètent que l'opinion des rapporteurs et des sous-comités. Nous croyons trouver l'explication de ce fait dans les paroles d'un des experts M. Fromageot, déclarant que « de profondes divergences de vues (1) » ont éclaté au sein du Comité. C'est peut-être là la raison de l'attitude timorée de celui-ci.

V

Enfin il faut noter une tendance extrêmement intéressante qui se fait jour dans certains rapports et questionnaires. Il s'agirait de donner compétence à la Cour permanente de Justice internationale pour interpréter les conventions et régler les différends relatifs à leur application à moins que les parties ne décident de soumettre le litige à des arbitres. C'est ce que proposent l'article 13 de l'avant-projet de convention en matière de nationalité, l'article 14 du projet de convention pour les eaux territoriales. Dans le rapport sur le statut juridique des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce, le

des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce. Nous ne l'avons pas retrouvée en tête du 7^e questionnaire. Elle ne figure pas non plus en tête des 2 autres rapports de 1926. Elle se trouve encore en tête des questionnaires 8, 9, 10, 11 et des 2 rapports de 1927 sur la nationalité des Sociétés de commerce et la reconnaissance de leur personnalité juridique.

1. Discours de M. Fromageot, 2^e séance (13 sept. 1927) de la 1^{re} Commission de la 8^e Assemblée de la S. D. N.

rapporteur M. de Magalhaes recommande une solution similaire mais qui se limite aux cas de divergences dans l'interprétation : invitation au Conseil de la S. D. N. à obtenir l'avis de la Cour permanente de Justice internationale.

Ainsi en créant la règle juridique internationale ou tout au moins en en soumettant un projet aux Etats, les experts juristes pensent en même temps la doter d'un tribunal pouvant l'interpréter et juger les différends auxquels son application pourrait donner lieu. Le tribunal fort heureusement existe : C'est la Cour de La Haye. Il s'agit simplement de lui donner compétence obligatoire ne nécessitant pas pour chaque cas la rédaction longue et compliquée d'un compromis. L'Etat lésé doit pouvoir citer à la barre du tribunal international l'Etat qui a violé le droit des gens. Si le coupable paralyse la justice par son seul refus de comparaître, la justice n'existe plus. Dans l'ordre interne un pareil Etat a correspondu à la féodalité, période d'anarchie violente. Dans l'ordre international cet état est celui sous lequel nous vivons.

Il faut féliciter les rapporteurs d'avoir inséré ces clauses dans leurs rapports. Dire que « tous les différends qui surgiraient entre eux (les Etats) relativement à l'application ou à l'interprétation de la présente convention seront portés devant la Cour permanente de justice internationale » (1) c'est rendre

1. Article 13 de l'avant-projet d'une convention pour régler quelques conflits de loi en matière de nationalité.

celle-ci obligatoirement compétente au cas où l'un des signataires se plaindrait d'une violation de la loi par un autre signataire. Ce sont là des différends relatifs à l'application de la loi.

On est néanmoins surpris de voir que dans les deux premiers projets (nationalité, eaux territoriales) les articles respectifs 13 et 14 donnant compétence à la C. P. J. I. ont été supprimés à la suite des discussions du comité. Le procès-verbal de ces discussions n'ayant pas été publié il est impossible de connaître les raisons mises en avant par les adversaires de ces clauses. Nous trouvons néanmoins un passage assez évasif sur ce sujet dans la lettre précitée du président Hammarskjöld du 30 janvier 1926. « Il avait été suggéré, dit-il, de faire un renvoi à la juridiction de la Cour permanente de justice internationale. Il est bien entendu que, dans tous les cas, de telles suggestions n'auraient pu constituer de la part du comité que des questions à examiner par les gouvernements, et éventuellement, par les conférences futures. Même sous cette forme, le Comité n'a pas estimé pouvoir retenir la question générale de savoir si une clause de renvoi obligatoire à la Cour permanente de justice internationale, comme divers traités en offrent l'exemple, est ou non désirable dans les actes à élaborer au cours des conférences envisagées. Cela ne porterait d'ailleurs pas atteinte à la possibilité d'obtenir l'avis consultatif de la Cour, sur la demande du Conseil de la Société des Nations. » Ainsi la compétence de la Cour, organe

judiciaire, est repoussée, mais on admet qu'elle puisse être appelée à se prononcer par un avis consultatif à la demande du Conseil. C'est dire que l'Etat lésé sera privé de juge puisque c'est le Conseil de la Société des Nations qui devra décider si l'avis doit être demandé ou non et que ce même Conseil sera libre de suivre l'avis ou de ne pas le suivre.

Tout cela ne nous donne pas la raison de la suppression des clauses précitées. Nous croyons la trouver dans le désir du sous-comité de ne pas surcharger les projets. La clause de juridiction obligatoire aurait pu être pour quelques Etats une cause de rejet des Conventions. On sait en effet la répugnance de certains gouvernements et de certains parlements à se lier par des traités de ce genre. Ainsi pour sauver les conventions le comité préfère leur sacrifier les clauses incriminées.

VI

La troisième et dernière session du Comité d'experts eut lieu encore à Genève, du 22 mars au 2 avril 1927, date à laquelle le président Hammarskjöld écrivit au secrétaire général de la S. D. N., pour lui communiquer 4 autres « questionnaires » et 3 rapports. Les premiers portent sur la communication d'actes judiciaires et extrajudiciaires en matière pénale, la situation juridique et les fonctions des

consuls, la révision du classement des agents diplomatiques et la compétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers. Mais les matières traitées dans les rapports ne furent pas comprises dans la liste provisoire soumise aux gouvernements. En effet, un de ces rapports porte sur la clause de la nation la plus favorisée, question dont la réglementation internationale se heurterait, d'après le Comité, « à des obstacles sérieux ». Les deux autres portent respectivement sur la nationalité des sociétés de commerce et sur la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés de commerce étrangères. Ces deux questions venaient d'être mises au programme de la 6^e Conférence du droit international privé que le gouvernement hollandais se proposait de convoquer et qui s'est effectivement réunie à La Haye du 3-28 janvier 1928.

En même temps le Comité passe au troisième point de son mandat en étudiant « la procédure qui pourrait être suivie en vue de la préparation de conférences éventuelles » devant s'occuper de la codification.

A cet effet, un rapport est adopté sur la façon générale dont devront procéder les conférences codificatrices. En somme c'est une approbation indirecte de la procédure suivie jusqu'alors: le Comité recommande la préparation de projets complets servant de base aux discussions, ainsi que la communication antérieure des matières aux Gouvernements pour qu'ils aient le temps de faire connaître leurs vues.

Mais par projets complets le comité entend des solutions recommandées au nom de tous ses membres. Distinction à la vérité trop spécieuse : qu'elles soient ou non approuvées par le comité entier les solutions qu'il suggérerait devraient toujours être adoptées par les gouvernements pour faire figure de règle juridique internationale.

Enfin d'une façon générale le comité recommande de convoquer une seule conférence pour la totalité des questions plutôt qu'une conférence pour chaque sujet.

Outre ce rapport sur la procédure générale nous en avons deux autres de la même date sur la procédure spéciale. L'un a trait à l'exploitation des richesses de la mer. Cette question doit en effet être étudiée d'une façon très technique et les experts recommandent de la confier à des spécialistes. L'autre rapport s'intitule « Rapport... sur la procédure à suivre en ce qui concerne la question de la procédure des conférences internationales et procédure pour la conclusion et rédaction des Traités. » Nous avouons ne pas comprendre ce que le comité a voulu désigner sous cette dénomination bizarre. En tout cas le rapport lui-même, assez bref, heureusement, n'offre que très peu d'intérêt.

Récapitulons les événements : durant sa 1^{re} session (1925) le Comité se conformant à la première partie de son mandat (1), renvoie à ses sous-comités

1. « ... Dresser une liste provisoire de matières de droit inter-

pour étude, sous forme de questionnaires, 11 sujets de droit international.

A la session de 1926 il y renvoie 10 autres et communique en même temps au secrétaire de la S. D. N. les réponses faites par ses sous-comités aux 11 questionnaires de la session précédente. De ces 11 sujets, 7 furent considérés par les sous-comités comme mûrs pour la codification, trois autres furent communiqués aux gouvernements à titre simplement documentaire sans figurer sur la liste des matières à codifier.

Enfin un sujet fut renvoyé aux sessions ultérieures.

A la troisième session (1927) on s'occupe des 10 sujets ajoutés à la liste lors de la session antérieure. De ces dix, le comité en transmet quatre au secrétaire de la S. D. N. pour être communiqués aux gouvernements. Trois sont considérés comme non aptes à figurer sur la liste soumise aux Gouvernements. Trois autres sont renvoyés à une autre session. Enfin un est rayé du programme du comité.

Voici donc les Gouvernements saisis en tout de 11 sujets dont la codification leur est recommandée par le comité comme étant « souhaitable et réalisable ». Nous savons que c'est la seule recommandation que fait celui-ci : il n'endosse pas les solutions préconisées par les « questionnaires » et en laisse

national dont la solution par voie d'entente internationale paraît le plus souhaitable et réalisable... »

(Résolution de l'Assemblée 22 avril 1924.)

la responsabilité à ses sous-comités et à leurs rapporteurs.

VII

Les réponses de la plupart des Etats aux 7 premiers questionnaires étaient très en retard. Nombreuses furent en effet celles qui parvinrent à Genève en mars et avril 1927 tandis que dans sa lettre d'envoi le président du comité demandait une réponse avant le 15 octobre 1926.

Lors de sa troisième session le comité transmitt au Conseil de la S. D. N. son premier « rapport sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international ». Ce document volumineux — de 282 grandes pages — contient les 7 questionnaires de 1926 et les réponses faites par 39 Etats. Une de ces réponses, celle de la Roumanie, mesure à elle seule 28 pages.

Ces réponses doivent être examinées de près puisque c'est des Etats que dépend en définitive la codification ou non du droit international.

Pour la nationalité 8 Etats, parmi lesquels une grande puissance, la France, acceptent comme base de discussion l'avant projet de M. Rundstein. 11 autres l'acceptent sous réserve de certaines modifications : parmi ces Etats une seule grande puissance, le Japon. Les Pays-Bas veulent laisser la question de la nationalité aux Conférences de droit international privé de La Haye. La Grande Bretagne

et l'Inde, l'Italie et la Belgique déclarent préférer des conventions bilatérales ou des traités particuliers.

Enfin 4 Etats parmi lesquels l'Allemagne n'avaient pas envoyé leurs réponses à temps pour être publiées dans le *Rapport*.

Donc la majorité des gouvernements refuse de suivre le comité d'experts ou si elle admet une certaine codification, c'est sur des points d'ordre secondaire. Bien plus parmi les 8 Etats qui ont accepté l'avant-projet, comme base de discussion, la France fait des réserves sur trois articles de toute première importance, relatifs à la nationalité de la femme mariée, la naturalisation et la libération de l'allégeance. Le Gouvernement des Etats-Unis, après une acceptation de principe, déclare ne pas pouvoir se prononcer avant d'avoir étudié les questionnaires d'une manière plus approfondie.

Enfin parmi les 11 réponses qui font des réserves, notons celle de Cuba qui se place sur le terrain constitutionnel : « Les chartes constitutionnelles de presque toutes les républiques américaines, dit ce document, contiennent des règles plus ou moins exclusives sur la nationalité et la naturalisation. On ne peut s'attendre à ce qu'aucun de ces Etats amende sa constitution uniquement pour conclure un traité qui modifierait ces principes. »

De tout cela ressort une conclusion générale. Les Etats, et vraiment, on ne saurait leur en faire un grief, se placent au point de vue de leur droit

interne. Pour peu que leur législation règle un point de nationalité d'une façon contraire à celle qui est proposée dans l'avant-projet, ils refusent d'accepter la modification. Cette situation est-elle due à l'absence d'« esprit international » ? Nous ne le croyons pas.

Dans une question aussi vitale, affectant un des éléments constitutifs de l'Etat, la population, il est permis à celui-ci d'avoir des vues un peu égoïstes. Le problème ici s'élargit singulièrement. Les considérations juridiques cèdent le pas aux considérations démographiques, sociales, à la vie même, à l'existence de la nation.

A ce sujet quelques réponses sont suggestives. Celle de la Grèce déclare que « les questions de nationalité étant en corrélation avec les vues politiques de chaque gouvernement et appartenant en conséquence, par principe, au cercle des législations intérieures ne sont pas encore assez mûres... » La réponse italienne fait ressortir que ces questions « sont trop importantes et correspondent à des intérêts trop vitaux pour qu'il soit possible d'aboutir à des accords d'ordre général. »

VIII

Ce caractère de liaison intime que nous avons constaté entre la question de la nationalité et l'essence même de l'Etat manque aux autres sujets qui ont fait l'objet de questionnaires. Ceux-là varient en importance : à côté de la responsabilité des

Etats, sujet très important, nous rencontrons celui de la procédure des conférences internationales ou de l'exploitation des richesses de la mer, qui le sont beaucoup moins. Il n'est donc pas étonnant que les Etats en grande majorité (1) aient déclaré la codifi-

1. Nous avons cru bon, après une étude approfondie de ces réponses, d'adopter pour elles une classification légèrement différente de celle établie par les rapporteurs :

2^e questionnaire (eaux territoriales)

Rapporteur : Prof. W. Schücking.

31 réponses.

24 Etats admettent la possibilité et l'utilité d'une convention sur la question : Allemagne, Australie, Brésil, Empire Britannique, Bulgarie, Cuba, Danemark, Estonie, Etats-Unis, Finlande, Grèce, Inde, Irlande, Japon, Portugal, Roumanie, Salvador, Yougo-Slavie, Suède, Tchécoslovaquie. Vénézuéla, Egypte, Chine, Nouvelle-Zélande.

4 Etats refusent de participer à une convention : France, Italie, Pologne, Espagne.

2 réponses vagues : Norvège, Pays-Bas.

2 Etats s'abstiennent de donner un avis : Autriche, Suisse.

3^e questionnaire (Privilèges et immunités diplomatiques)

Rapporteur : Prof. G. Diena.

26 réponses en faveur d'une convention : Allemagne, Autriche, Belgique, Brésil, Cuba, Danemark, Estonie, Finlande, France, Bulgarie, Grèce, Japon, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suisse, Salvador, Yougo-Slavie, Suède, Tchéco-Slovaquie, Vénézuéla, Etats-Unis, Australie, Egypte, Italie.

3 refus de participer à une convention : Empire Britannique, Inde, Nouvelle-Zélande.

4^e questionnaire (Responsabilité des Etats)

Rapporteur : M. G. Guerrero.

28 réponses avec ou sans réserves mais acceptant la participation à une convention : Egypte, Nouvelle-Zélande, Haiti, Allemagne, Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Empire Britannique, Bulgarie, Chili, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Finlande, Grèce, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Salvador, Yougo

cation de ces matières « souhaitable et réalisable ».

Mais là encore si quelques Etats refusent de par-

Slavie, Suède, Suisse, Tchéco-Slovaquie, Autriche, Danemark, Italie.

5 refus de participer à une convention : France, Japon, Pays-Bas, Vénézuéla, Cuba.

5^e *questionnaire* (Procédure des conférences internationales et procédure pour la rédaction et la conclusion des traités). Rapporteur : D^r A. Mastny.

16 réponses affirmatives sans réserves : Australie, Autriche, Bulgarie, Brésil, Cuba, Estonie, Finlande, France, Grèce, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Salvador, Suisse, Egypte.

5 réponses affirmatives sous réserves : Belgique, Danemark, Italie, Roumanie, Suède.

8 refus : Allemagne, Empire Britannique, Etats-Unis, Inde, Japon, Yougo-Slavie, Vénézuéla, Nouvelle-Zélande.

6^e *questionnaire* (Piraterie);

Rapporteur : M. Matsuda.

21 réponses affirmatives : Empire Britannique, Nouvelle-Zélande, Chine, Egypte, Bulgarie, Cuba, Inde, Pays-Bas, Pologne, Salvador, Yougo-Slavie, Vénézuéla, Australie, Belgique, Espagne, Grèce, Italie, Japon, Portugal, Roumanie, Tchéco-Slovaquie.

3 Etats n'y voient qu'un intérêt restreint : Allemagne, Brésil, Suède.

6 Etats s'abstiennent de donner un avis mais sans refuser de participer à une convention éventuelle :

Autriche, Danemark, Estonie, Finlande, Norvège, Suisse.

2 refus : Etats Unis, France.

7^e *questionnaire* (Richesses de la mer)

Rapporteurs : M. J. L. Suarez.

20 réponses favorables : Australie, Belgique, Brésil, Bulgarie, Cuba, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis, Finlande, France, Grèce, Inde, Pologne, Portugal, Roumanie, Yougo-Slavie, Suède, Tchéco-Slovaquie, Vénézuéla.

8 réponses négatives : Allemagne, Empire Britannique, Nouvelle-Zélande, Japon, Norvège, Pays-Bas, Egypte, Chine.

2 Etats s'abstiennent de donner un avis, la question n'ayant pas d'intérêt pour eux : Autriche, Suisse.

ticiper à une convention codificatrice c'est par égard à leur législation interne. Serrons la question de plus près. Ce qu'on est convenu d'appeler droit international public c'est l'ensemble de règles juridiques régissant les rapports des Etats entre eux. Tantôt ces règles puisent leur source dans un traité, tantôt dans une simple loi interne. Dans le premier cas deux ou plusieurs Etats se sont concertés pour donner une base juridique à leurs rapports mutuels. Chacun des signataires a alors l'obligation d'appliquer les clauses du traité sur son territoire et pour cela leur donner force de loi interne selon ses formes constitutionnelles propres. Le traité reste la source principale de la règle juridique, la loi interne passée en vue de son application n'a qu'une valeur secondaire. Cependant les tribunaux chargés de résoudre les litiges auxquels peut donner lieu l'application de cette loi créent selon les pays une jurisprudence qui n'est pas partout la même et ces diversités transformatrices de la règle première peuvent même acquérir une stabilité très forte dans les pays qui admettent en matière judiciaire l'« authoritative opinion » ou autorité du cas jugé.

De là une première source de particularisme dans les règles du droit international public, particularisme qui s'aggrave lorsque la règle puise sa source non plus dans un traité mais uniquement dans une loi interne. Il se peut en effet qu'un Etat décide de sa propre initiative d'accorder tel traitement aux

agents diplomatiques accrédités auprès de lui (1) ou d'observer en temps de guerre telles règles qu'il lui plaît d'insérer dans un manuel à l'usage de ses armées (2). Cette loi alors purement interne mais destinée néanmoins à régir les rapports de l'Etat qui l'édicte avec les autres membres de la communauté internationale ne lie nullement ces derniers : nous voulons dire qu'en ce qui les concerne ils pourront édicter eux-mêmes des règles absolument opposées. Certes de pareilles situations tendent à diminuer et les Etats comprennent qu'il est de leur intérêt à voir leurs rapports régis par les mêmes lois, mais de nombreux exemples en subsistent encore en dehors des deux que nous venons de citer.

Nous ne voulons pour le démontrer que la question des eaux territoriales. En consultant le savant rapport de M. Schücking (3) la diversité que nous mentionnons plus haut saute aux yeux. Ainsi la zone de douane pour la Grande-Bretagne est de 3 milles marins, pour la France elle est de 2 myriamètres pour la Belgique de 1 myriamètre, pour l'Espagne de 6 milles marins, pour la Suède de 1 lieue marine, pour la Russie de 12 milles marins. Voilà donc une question de droit international public qui reçoit selon les pays des solutions diverses.

Invités à rendre leurs lois uniformes, les Etats peu-

1. Ainsi la question est régie en Angleterre par le statut Diplomatic privileges Act. 1708 (7, Anne, C. 12).

2. Manuel allemand de 1902, français de 1913, austro-hongrois de 1899, etc., etc. Voir Fauchille *op. cit.*, t. II, p. 15 et s.

3. Questionnaire n° 2. Doc. S. D. N., C. 44, p. 7.

vent accepter mais ils peuvent aussi répondre comme le fait la France que « la réglementation des eaux territoriales correspond pour chaque État à des nécessités si diverses par suite d'éléments géographiques, économiques et politiques que la matière se prêterait difficilement à un régime uniforme (1) ». Ou encore comme l'Espagne que « les déclarations qui figurent dans l'exposé des principes fondamentaux de ce questionnaire... ne sont pas conformes aux dispositions y relatives de la législation espagnole... (2). »

C'est dans ce point précis que réside l'obstacle essentiel opposé à la codification. Et c'est ce qui fait écrire au Gouvernement hollandais dont l'attachement au droit international est connu, qu'« aucun des sujets ne semble avoir atteint le degré de maturité nécessaire permettant d'aboutir à une réglementation générale uniforme et universelle. Toutefois il ne paraît pas exclu que sans donner la solution pour les questions dans toute leur envergure, des conférences internationales réussiraient à unifier dans une certaine mesure les opinions divergentes et à diminuer ainsi les difficultés auxquelles la pratique existante donne lieu (3) ».

IX

Le volumineux document contenant les 7 questionnaires et les réponses des Etats et dont nous

1. Rapport au Conseil de la S. D. N. Doc., C. 196, p. 165.

2. *Id.*, p. 153.

3. Rapport au Conseil, p. 150.

venons d'analyser les parties les plus saillantes fit l'objet d'un excellent rapport préparé par M. Zaleski, représentant de la Pologne au Conseil de la Société des Nations, en juin 1927 (1).

Pour le rapporteur « un résultat positif et satisfaisant a été atteint ; en effet il a été prouvé qu'il est possible d'envisager avec toutes les chances de succès la convocation d'une ou de plusieurs conférences chargées d'étudier quelques-unes au moins des questions sur lesquelles le Comité a appelé l'attention ».

De même que le Comité, il préfère la convocation d'une seule conférence qui aura à traiter toutes les matières proposées. Mais le représentant de la Pologne prend en même temps soin de réduire le travail de cette conférence. D'accord en cela avec plusieurs gouvernements (2) il se demande si « la question de la piraterie présente dans l'état actuel du monde un intérêt véritablement suffisant pour en justifier l'insertion dans le programme de la conférence... des considérations à peu près analogues s'appliquent à la question des privilèges et immunités diplomatiques que l'on ne saurait guère considérer non plus comme une question urgente ». En ce qui concerne la procédure des conférences internationales et celle pour la rédaction des traités, M. Zaleski

1. Extrait des actes de la 8^e session de l'Assemblée, C. 548, M. 196.

2. Voir Rapport au Conseil, réponses du Brésil, de l'Allemagne, de la Suède, des États-Unis.

propose d'en confier l'étude au Secrétaire général de la S. D. N. Enfin l'exploitation des richesses de la mer serait étudiée par le Comité économique de Genève. Le travail de la conférence est ainsi délesté de beaucoup.

Celle-ci pourrait être convoquée soit par la S. D. N. soit par un Gouvernement « qui s'est traditionnellement intéressé au développement du droit international et qui possède l'expérience spéciale nécessaire à cet effet ». Ce gouvernement d'ailleurs agirait comme mandataire de l'Assemblée.

On soumettrait aux délégués des projets de conventions « ou tout au moins une série de propositions qui apparaissent à première vue susceptibles de rallier plus ou moins l'unanimité et qui peuvent faire l'objet d'amendements, d'omissions ou d'additions ». Au préalable on prierait cependant les Etats de déclarer quels sont à leur avis le droit et la pratique actuels sur chacun des points que la conférence aura à traiter.

A la discussion qui suivit la présentation de ce rapport au Conseil de la S. D. N. le 13 juin 1927, le ministre des Affaires étrangères de Hollande, M. van Blockland, invita la conférence à se réunir à La Haye. M. Scialoja déclara qu'elle devrait revêtir un caractère de préparation dont les sujets présentés par les experts lui paraissent avoir encore un certain besoin. Il préfère lui aussi que l'invitation émane d'un Gouvernement plutôt que de la S. D. N. Car, si nous comprenons bien la pensée du distin-

gué représentant de l'Italie, la conférence n'ayant pas, d'après lui, de grandes chances d'aboutir, il est préférable que le prestige de l'institution de Genève ne s'y trouve pas impliqué.

Adopté par le Conseil le rapport de M. Zaleski fut transmis à la 8^e Assemblée. Là divers orateurs prirent la parole tous pour approuver le travail du Comité. Un seul fit exception : c'est le délégué du Paraguay, M. Caballero. On se souvient que la 5^e Assemblée de la S. D. N. dans sa résolution du 22 septembre 1924, le Comité des Experts lui-même, ont considéré la tâche de la codification comme devant revêtir un caractère progressif et en quelque sorte évolutif et fragmentaire. Elle s'opérerait par l'adoption de conventions réglant des points bien délimités de droit international. Dès qu'un sujet atteindrait le degré de maturité suffisant il pourrait faire l'objet d'une convention, mais pas avant. Il est certain que beaucoup de sujets n'atteindront pas ce degré avant de longues années. Selon les paroles du délégué de la Norvège, M. Lange (1), « ce sera une œuvre de générations et de générations, une œuvre qui ne sera jamais complète ni terminable parce que la vie pose et posera toujours de nouveaux problèmes à la législation, la vie internationale non moins que nationale ».

A ce système prudent, que certains déclarent même timoré, le délégué du Paraguay oppose un autre beaucoup plus hardi mais également très

1. Discours à la 8^e assemblée, 9 sept. 1927.

contestable. Pour lui « du moment qu'en Amérique un projet de code est déjà établi, la S. D. N. a à son tour le devoir d'élaborer d'urgence un autre projet de Code du droit des gens... C'est seulement en procédant de la sorte qu'on évitera une dislocation dans le droit des gens qui serait codifié séparément dans les deux continents... Il faudra donc charger le Comité d'experts de présenter à la S. D. N. si possible dans le plus bref délai le projet d'un plan de codification générale » (1).

Les préoccupations de l'honorable délégué sont certes louables. Nous avons montré plus haut (2) à quelles situations délicates peut conduire le dualisme des règles juridiques et on a vu que cet état de choses a été regretté par de nombreux juristes et hommes d'Etat américains. Mais nous avons montré également que le mal est beaucoup plus général: il y a en réalité des règles multiples de droit international et qui varient avec les pays. Comparé à cette diversité le dualisme juridique entre l'Ancien et le Nouveau Monde perd beaucoup de sa force comme argument. Et d'ailleurs les quelques conventions élaborées en Amérique à la Conférence de La Havane sont d'une part loin d'être ratifiées et d'autre part elles ne règlent qu'un nombre limité de points de droit international.

L'œuvre à laquelle s'est attelée la Société des Nations est énorme en comparaison de celle réali-

1. Discours à la 8^e assemblée, 10 sept. 1927.

2. Voir page 73 et s.

sée en Amérique ; en effet celle-ci s'est bornée aux 21 pays d'un même continent dont 20 possèdent des institutions juridiques puisées aux mêmes sources ; celle-là englobe tous les pays et toutes les civilisations de la terre. La réalisation sera donc beaucoup plus lente mais si les Etats américains collaborent jusqu'au bout avec l'institution de Genève les règles qui résulteront de ce grand œuvre seront vraiment universelles et le dualisme que regrette tant M. Caballero n'aura plus de raison d'être.

L'Assemblée devant le projet du délégué du Paraguay adopta l'attitude des moments difficiles ; elle le renvoya à sa 1^{re} Commission. Celle-ci avait en réalité une double tâche : elle avait à discuter les travaux du Comité Hammar skjöld, elle avait à examiner la proposition Caballero. A un moment donné de la discussion, le président Adatci (Japon) proposa de les traiter les deux à la fois. Le représentant de la Grèce, M. N. Politis, s'y opposa avec raison. « La matière actuellement discutée, dit-il (travail du Comité Hammar skjöld) se présente comme la suite d'un travail très important qui doit être continué. La proposition de M. Caballero vise un nouveau travail de préparation en vue d'une œuvre infiniment plus vaste. Il sera probablement facile d'arriver à des conclusions pratiques sur la première de ces deux questions alors que les avis pourront être partagés sur l'utilité d'entreprendre dès maintenant l'examen d'un plan général de codification. »

Enfin lorsqu'après avoir été étudiée par la 1^{re} Com-

mission la proposition Caballero revint devant l'assemblée, celle-ci la renvoya au Comité d'experts.

Le 23 septembre la 1^{re} Commission adopta un rapport de M. N. Politis qui résume la question de la codification d'une façon excellente.

Le rapporteur est d'accord avec M. Zaleski et le Conseil sur le programme de la Conférence, sa date et son lieu de réunion. En ce qui concerne la préparation le délégué de la Grèce propose de la confier à « cinq personnes réunissant des connaissances étendues sur la pratique internationale, les précédents judiciaires et les données scientifiques des questions à résoudre. Leur nomination devrait être confiée au Conseil. » A ce Comité préparatoire le rapporteur assigne un travail considérable. Sur chacun des points susceptibles d'être examinés par la Conférence il devrait obtenir des informations de chaque Etat au sujet de son droit positif interne et international, de sa pratique intérieure et extérieure et de ses désirs de combler les lacunes du droit des gens. Ces tableaux seraient ensuite distribués à tous les Gouvernements qui auraient ainsi sous les yeux l'état du droit de chaque pays et ses vues sur la réforme du droit international. Eux-mêmes devront répondre au Comité dans les 6 mois. Celui-ci serait alors en mesure de connaître les points sur lesquels certains sinon tous les Etats sont d'accord. Il y aurait ainsi à établir des combinaisons multiples dont l'élaboration demandera à coup sûr un temps très long. Mais il nous semble que nous sommes

déjà fixés sur la pratique et les conceptions juridiques de nombreux Etats. Les réponses des gouvernements aux questionnaires du Comité Hammar skjöld nous y fournissent de très longs détails. Ces documents aideront considérablement le Comité préparatoire et peut-être sera-t-il inutile de demander des informations aux gouvernements qui ont déjà répondu d'une façon très explicite. Ce sera là une économie de temps et de travail.

Enfin le rapporteur propose de laisser le Comité d'experts terminer le travail qu'il a entrepris. Toutes ces résolutions proposées par M. Politis furent adoptées par l'Assemblée le 27 septembre. Le lendemain le Conseil nomma les membres du Comité préparatoire : ce sont MM. Basdevant, Carlos Castro Ruiz, François, Sir Cecil Hurst et Massimo Pilotti.

X

Le Comité préparatoire se réunit pour la première fois à Genève le 6 février 1928 et élit comme président le professeur J. Basdevant. Se conformant aux instructions de l'Assemblée il fit parvenir aux Etats par l'entremise du secrétaire général de la S. D. N. un questionnaire détaillé visant les 3 sujets à codifier. Le Comité demandait notamment aux gouvernements :

« a) l'état de leur droit positif tant interne qu'international avec autant que possible des renseigne

ments circonstanciés, bibliographiques et de jurisprudence ;

« b) les enseignements tirés de leur propre pratique intérieure et extérieure ;

« c) l'expression de leur désir au sujet des compléments éventuels à donner aux règles en vigueur et la manière de combler les lacunes du droit international ».

Suit un questionnaire très détaillé à propos de chacun des 3 sujets : nationalité, eaux territoriales, responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers. A propos de chacun d'eux le Comité pose aux Etats 15 questions comprenant elles-mêmes de nombreuses subdivisions. En somme on consulte les gouvernements d'une part sur leur droit positif et existant, la *lex lata*, de l'autre sur les améliorations qu'ils seraient disposés à porter à ce droit, la *lex ferenda*.

On peut facilement se rendre compte par la lecture de ces questionnaires de ce que nous avons avancé plus haut : les règles du droit international tant public que privé consistent dans des règles de droit national. Les experts le reconnaissent puisqu'ils consultent les gouvernements sur « leur droit positif international ».

Pour le droit international privé cela a été établi depuis longtemps : chaque Etat a ses propres règles concernant l'acquisition ou la perte de sa nationalité, les droits des étrangers vivant sur son

territoire, la solution des conflits de lois. Pour le droit international public la doctrine n'a pas encore étudié la question comme elle le mérite. On peut néanmoins affirmer et les exemples que nous avons donnés plus haut à propos des Eaux territoriales le prouvent abondamment, que chaque Etat a des règles spéciales à propos de chaque question de droit international et ces règles diffèrent plus ou moins largement de celles des autres Etats. Parfois encore un certain groupe de pays ayant le même fond juridique ou les pays d'un même Continent appliquent des règles de droit international identiques ou quasi-identiques. On parle alors de règles continentales, particulières à une école ou régionales (1).

Ce particularisme juridique manifeste même dans le *jus gentium* qui aurait dû être commun à tous les pays élargit de beaucoup la tâche des juristes chargés de codifier le droit international. En effet elle ne consiste pas seulement à coucher par écrit des règles coutumières universellement admises mais encore et surtout à abolir les divergences que nous avons notées ; à obtenir l'adhésion des Etats à un droit international commun par des concessions mutuelles et dans des négociations parfois difficiles.

Telles sont les réflexions que suggère l'œuvre du

1. Voir l'art. 6 du projet n° 4 de l'Institut de Droit International américain, intitulé « Bases fondamentales du droit international » visiblement inspiré des idées de M. A. Alvarez. — Alvarez : *Le Droit International de l'avenir*, p. 124.

Comité préparatoire dans sa 1^{re} session du 6 au 15 février 1928. Ajoutons qu'il demandait aux gouvernements de répondre aux questionnaires avant le 31 octobre 1928.

XI

De son côté le Comité Hammarskjöld (1) tint à Genève du 22 au 28 juin 1928 sa 4^e session. Il fit d'abord parvenir au Conseil de la S.D.N. son 2^e « rapport sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international ». Ce document de 96 grandes pages contient les questionnaires 8, 9, 10 et 11 ainsi que les réponses des Etats (2).

1. Le Comité Hammarskjöld et le Comité préparatoire ne doivent pas être confondus. Le premier a pour objet de soumettre à la S.D.N. les matières de droit international mûres à être codifiées dans une Conférence. Le deuxième a pour but de préparer cette dernière en mettant en relief les points sur lesquels les Etats sont d'accord, ceux sur lesquels une entente ne serait pas impossible, etc. Ainsi le travail du 1^{er} Comité est plutôt théorique, celui du 2^e est plutôt pratique.

2. *Questionnaire n° 8.* — Communication d'actes judiciaires et extra-judiciaires en matière pénale et commissions rogatoires en matière pénale. — Rapporteur : M. le prof. Schücking.

18 Gouvernements parmi lesquels la France, l'Allemagne et le Japon déclarent la codification de cette matière souhaitable et réalisable mais presque tous font des réserves sur certains points ; 6 réponses sont négatives : ce sont celles de la Grande Bretagne et de ses Dominions.

Questionnaire n° 9. — Situation juridique et fonctions des consuls. Rapporteur : M. Guerrero.

18 réponses sont affirmatives sous certaines réserves et parmi ces réponses figurent celles de l'Allemagne et du Japon ; 8 ré-

Les experts examinèrent ensuite les 3 rapports étudiés par les sous-comités et portant respectivement sur le domicile, l'application en droit des gens de la notion de la prescription, la situation juridique des associations privées internationales sans but lucratif et des fondations privées internationales. Ils ne jugèrent bon de dresser un questionnaire que sur le premier sujet. Les deux autres furent mis de côté. Le 12^e questionnaire sur le domicile fut donc transmis au secrétaire général de la S.D.N. pour être communiqué aux Gouvernements.

On se souvient en outre que dans sa 3^e session le Comité avait renoncé à envoyer de nouveaux sujets à l'étude de ses sous-comités. « Les raisons qui avaient déterminé... le Comité de s'abstenir de la mise à l'étude de nouvelles questions subsistent encore. Dans ces conditions le Comité croit devoir attendre avant de reprendre son activité en vue de poursuivre la tâche qui lui a été confiée qu'il se

ponses négatives parmi lesquelles celles de la France, de l'Empire britannique, et des Etats-Unis.

Questionnaire n° 10. — Révision du classement des agents diplomatiques. Rapporteur : M. Guerrero.

12 réponses affirmatives mais aucune ne provient d'une grande puissance ; 11 sont négatives et parmi elles celles de la France, du Japon, de l'Empire Britannique, des Etats-Unis et de l'Allemagne.

Questionnaire n° 11. — Compétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers. Rapporteur : M. Matsuda.

21 réponses sont affirmatives et parmi elles celles de l'Allemagne, de l'Empire britannique, de la France, des Etats-Unis et du Japon ; 3 sont négatives.

trouve en présence de nouvelles circonstances ou instructions (1). »

Les experts avaient également à s'occuper de la proposition Caballero tenant à la préparation d'un plan général et synthétique de codification. Dans leur rapport au Conseil, rapport daté du 27 juin 1928, ils déclarent préférer dans les conditions actuelles un système de codification partielle et progressive tout en laissant au Conseil et à l'Assemblée le soin de faire rédiger un « aperçu systématique d'une codification plus complète bien entendu sans envisager la réalisation immédiate et simultanée d'un tel plan ni la détermination de l'ordre dans lequel les différentes matières seraient à soumettre à des tentatives de législation internationale ».

Enfin les juristes transmirent au Conseil un rapport sur la répression du faux-monnayage.

Les travaux des deux comités d'experts vinrent devant la 1^{re} Commission de la 9^e Assemblée. Le rapport que M. Henri Rolin (Belgique) soumit à cette dernière le 14 septembre 1928 souligne tout d'abord « l'intérêt primordial que présente pour le bon fonctionnement de la procédure arbitrale et judiciaire la codification du droit international ». Il renvoie ensuite à la session de 1929 la question de savoir si le Comité Hammarskjöld doit continuer à se réunir. Le rapporteur émet en outre le vœu que les experts de ce Comité examinent dans leur pro-

1. Lettre du Président du Comité d'experts au Secrétaire général, 28 juin 1928. Doc. A. 14.

chaîne réunion l'opportunité d'une déclaration des droits et devoirs fondamentaux des Etats.

En ce qui concerne l'établissement d'un plan général de codification M. Rolin demande de ne rien modifier pour le moment à la méthode progressive pratiquée jusqu'ici. Néanmoins il prie le Conseil de confier à trois jurisconsultes l'établissement d'un aperçu systématique tel que le proposait le Comité Hammarskjöld. Chose beaucoup plus importante, la résolution fait ressortir « le très grand intérêt pratique que présenterait dès à présent... la réunion en un Code suivant un classement méthodique des différentes Conventions internationales générales, c'est-à-dire ouvertes à l'adhésion de la généralité des Etats ». C'est aux trois jurisconsultes nommés par le Conseil que sera confiée l'étude de ce projet de Code, périodiquement mis à jour.

Cette partie du rapport est due à l'intervention de M. Fromageot au sein de la 1^{re} Commission. Elle était destinée à rassurer l'opinion publique découragée de voir que seuls 3 sujets avaient été retenus pour codification par le Comité préparatoire.

L'Assemblée adopta le rapport Rolin et le 14 décembre 1928 le Conseil désigna MM. Diena, Schücking et Guerrero en les chargeant de préparer l'aperçu systématique de codification.

Dans sa 2^e session tenue à Genève en janvier 1929, le Comité préparatoire examina les réponses de 29 gouvernements à son triple questionnaire. En s'inspirant de ces réponses ainsi que des travaux

des Associations scientifiques il a formulé des bases de discussion destinées à être présentées aux Etats en vue de la future Conférence de codification dont la réunion est prévue pour le printemps 1930.

Enfin le Comité décida de se réunir encore une fois en mai 1929 pour arrêter les termes du rapport final qu'il présentera au Conseil de la S. D. N.

CHAPITRE VIII

LE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL ET DES ORGANISMES TECHNIQUES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I

C'est à l'initiative privée que sont dues les premières tentatives faites en vue d'internationaliser la législation du travail. Cet effort aboutit à la création à Paris en 1900 de l'Association internationale pour la protection des travailleurs, groupant des hommes d'Etat, agissant à titre privé, des professeurs et des syndicalistes ; et à la création à Bâle l'année suivante d'un Office international du travail calqué sur le modèle des Bureaux des Unions internationales déjà existantes.

L'Association internationale groupait des citoyens de 20 pays qui sans aucun mandat de leurs gouvernements respectifs tenaient des assises périodiques où ils discutaient des questions de législation industrielle. Lorsque au cours de ces études certaines questions parvenaient à une maturité telle que leur réglementation par une conférence diplomatique

paraissait possible l'Association exerçait une pression auprès des gouvernements pour en obtenir la convocation. Elle réussit effectivement à faire tenir 2 conférences à Berne, la première en 1905-1906, la deuxième en 1913. On y élaborait des conventions sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes (26 sept. 1906), l'interdiction du travail de nuit pour les femmes dans les fabriques, la limitation de la journée de travail à 10 heures et l'interdiction du travail de nuit des enfants. Un nombre considérable d'Etats ratifia les 2 premiers traités.

A l'opposé de certaines autres Conventions de travail basées sur la réciprocité personnelle les 4 Conventions de Berne sont basées sur la réciprocité réelle. En effet les règles édictées par elles ne devaient pas seulement s'appliquer aux ressortissants des pays les ayant ratifiées mais à tous les ouvriers se trouvant sur le territoire d'un Etat appliquant le traité. La raison en est que les Conventions de Berne sont essentiellement prohibitives puisqu'elles empêchent l'exploitation des travailleurs et que les lois de police obligent, par essence, tous ceux qui habitent le territoire. Le traité était ainsi destiné à prendre place dans la loi interne, à s'incorporer dans le système législatif des pays signataires et nous verrons plus loin (1) les qualités et l'importance qui s'attachent à une telle façon de

1. V. p. 173 et s.

procéder. Qu'il nous suffise de dire ici que les traités de travail constituent une unification législative puisque sur les points réglementés par eux ils rendaient uniformes les législations des pays signataires. En résumé on notera d'une part l'importance prise par les initiatives privées en cette matière, initiatives que nous trouverons également agissantes dans le domaine du droit maritime, d'autre part la forme d'unification législative prise au cours de cette réglementation juridique internationale.

Ajoutons que dans le domaine social une législation commune à tous les Etats est presque de rigueur. En effet si pour ménager la santé de ses travailleurs un pays introduit dans sa législation des règles protectrices de leur bien-être et de leurs conditions de travail, il rend par cela même sa production industrielle plus coûteuse que celle d'un pays appliquant le sweating system et le travail à bas prix. Aussi pour que les Etats acceptent d'introduire dans leurs législations ces règles protectrices il faut qu'ils soient assurés que les mêmes règles seront appliquées par leurs voisins et leurs concurrents.

II

En cette matière le traité de Versailles a fait succéder une période d'organisation internationale aux temps inorganisés d'avant-guerre. En effet la Partie XIII du traité a prévu la constitution d'une Orga-

nisation internationale du Travail (1) composée d'une Conférence générale de représentants des Etats membres, et d'un Bureau International. La Conférence comprend 4 délégués de chacun des 57 membres, soit 2 délégués gouvernementaux, 1 représentant des patrons et 1 représentant des ouvriers. Mais innovation considérable, les votes se comptent par tête et non par pays de sorte que les délégués patronaux d'un Etat peuvent par exemple voter avec les délégués ouvriers d'un autre. Enfin, autre caractéristique d'une bonne organisation, la Conférence possède la périodicité, elle se réunit une ou deux fois par an à Genève.

Le Bureau International est chargé de préparer le programme des Conférences et de surveiller les ratifications et l'exécution des conventions adoptées. Il est lui-même placé sous le contrôle d'un Conseil d'administration composé de 12 délégués gouvernementaux, de 6 délégués patronaux et de 6 délégués ouvriers, représentant 8 des principaux Etats industriels et 4 Etats élus.

Le Bureau est la cheville ouvrière de cette organisation. Ses divers services, division des recherches, des relations et des renseignements, subdivisés eux-mêmes en de nombreuses sections, sont en rap-

1. Voir sur l'O. I. T. un article du Prof. Stephan Bauer dans *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Iéna, 1923, t. 1, p. 686 et s. et la bibliographie à la fin de l'article. Voir en outre Jean Morellet, *Le Bureau International du Travail* dans *Répertoire du Droit International*, de Lapradelle et Niboyet, Paris, 1929, t. 2, p. 682 et s. et la bibliographie à la fin de l'article.

port avec les organisations ouvrières des divers pays. Ils sont au courant de la situation des travailleurs et des réformes nécessaires pour son amélioration. Ils étudient la possibilité de la réforme et consultent les organisations patronales et ouvrières. De son côté la division diplomatique est en rapport avec les gouvernements. Dès qu'une possibilité de réalisation apparaît, le Conseil d'administration du Bureau place la question sur le programme de la Conférence annuelle en l'accompagnant de tout le travail préparateur accompli par lui même. Un Etat peut cependant faire rayer de l'ordre du jour de la Conférence un sujet dont la discussion lui paraît préjudiciable à ses intérêts économiques (art. 402.1.). Mais il n'en sera rien si 2/3 des votants à la Conférence sont en faveur de la discussion (art. 402.2.).

C'est encore à la majorité des 2/3 que sont prises les décisions de la Conférence internationale (art. 405.2.). Ces décisions sont de 2 sortes : ce sont soit des projets de conventions, soit des recommandations. Celles-ci constituent de simples conseils adressés aux gouvernements, conseils sur l'introduction de réformes dans les législations nationales.

Les projets de conventions sont également transmis aux gouvernements mais ceux-ci s'engagent à les présenter à leurs parlements dans le délai d'un an ou de 18 mois pour obtenir l'autorisation de ratifier (art. 405.5.) (1). Si le parlement refuse, l'œuvre

1. R. Teltsik, *La ratification des Conventions internationales du Travail*. R. I. T., déc. 1928.

de l'O. I. T. s'arrête là ; s'il permet la ratification et que le gouvernement s'y conforme ce dernier est tenu de déposer au secrétariat de la S. D. N. une déclaration par laquelle il s'engage à observer le traité. Mais le devoir de l'Etat ne finit pas là. Il s'oblige en outre à adresser au B. I. T. un rapport annuel sur les mesures qu'il a prises pour mettre les conventions ratifiées en vigueur (art. 408) et cette obligation pèse même en pratique sur les Etats qui n'ont pas ratifié les conventions ; ils doivent donner dans les rapports les raisons de cette attitude. Tous les ans une commission examine ces documents parfois volumineux et contrôle les raisons fournies par les Etats.

Bien plus les organisations patronales ou ouvrières d'un pays qui ne respecte pas l'engagement pris envers l'O. I. T. ou même les autres gouvernements signataires ont le droit de se plaindre au Bureau de toute violation de l'engagement international. Le B. I. T. charge alors une commission de faire une enquête et peut même recommander des mesures de coercition économique contre l'Etat récalcitrant (art. 412, 414). En outre un gouvernement plaignant peut aussi recourir à la Cour permanente de justice internationale (art. 416).

On voit donc que la partie XIII du traité de Versailles nous offre l'exemple d'une organisation internationale solidement charpentée. Sans doute les gouvernements sont toujours maîtres de paralyser les décisions de l'organe législatif de l'O. I. T. Sans

doute les sanctions prévues auront de la peine à jouer surtout lorsqu'il s'agira de le faire contre des Etats puissants. Mais cette surveillance constante que le B. I. T. exerce sur les faits et gestes des gouvernements, cette publicité extrême qu'il a le pouvoir de donner aux violations des conventions internationales, tout cela constitue une arme terrible, arme morale, que les Etats auront peur de braver. D'ailleurs toute cette partie XIII constitue un empiètement considérable sur la souveraineté absolue des Etats et il faut s'en féliciter. Il n'est pas en effet possible d'organiser la société internationale sans enlever aux souverainetés particulières une partie de leur omnipotence. De même il n'a pas été possible d'organiser la société interne sans limiter la liberté des particuliers, ou encore sans limiter la souveraineté des provinces au profit du gouvernement central.

Quelle fut l'œuvre de l'Organisation internationale du Travail ? Durant ses 11 sessions de 1919-1929 la conférence a élaboré 26 conventions et 30 recommandations, œuvre imposante si on la compare aux 4 Conventions de Berne. Les conventions ont obtenu chacune un nombre inégal de ratifications (1) cependant « l'efficacité des dispositions adoptées par la Conférence internationale du travail ne saurait se mesurer exactement au nombre des ratifications officiellement enregistrées. Ces dispositions cons-

1. Voir liste des ratifications dans l'Appendice.

tituent en effet une sorte de norme internationale des conditions du travail et beaucoup de pays les introduisent ou les maintiennent dans leur législation nationale sans aller jusqu'à contracter l'engagement international formel que constitue la ratification. L'exemple de la convention de Washington sur la limitation des heures de travail est particulièrement démonstratif à cet égard car en dépit du chiffre peu élevé de ratifications recueillies par cette convention ses dispositions sont respectées par presque tous les grands Etats industriels » (1). En outre ajoute le même auteur (2) « pour apprécier la valeur pratique du chiffre des ratifications obtenues par les conventions il est nécessaire de constater qu'elles émanent presque toutes de pays ayant atteint un certain développement industriel.

Sans doute il existait encore au 1^{er} mai 1928 25 membres de l'organisation (sur 55) qui n'avaient déposé aucune ratification mais la plupart de ces Etats présentent une importance assez faible et parfois nulle au point de vue législation industrielle (Albanie, Ethiopie, Libéria, Siam, Etats de l'Amérique centrale, etc.) ».

En ce qui concerne enfin le système de sanctions instaurées par la partie XIII il n'a pas eu encore l'occasion de jouer. En 1924 cependant une réclamation fut faite par l'union des marins japonais se plaignant d'une violation par leur gouvernement de la con-

1. Morellet, *op. cit.*, p. 698.

2. Morellet, *op. cit.*, p. 698.

vention sur le placement des marins. Mais aucune suite ne fut donnée à l'affaire, les explications données par le gouvernement japonais au B. I. T. ayant été jugées satisfaisantes.

III

La S. D. N. comprend d'autres organismes qui comme la Conférence internationale du travail élaborent des conventions. Ce sont l'Organisation internationale des communications et du transit, l'Organisation d'hygiène et l'Organisation économique et financière. Nous ne pouvons indiquer ici que les lignes générales de leur constitution et de leur fonctionnement en ajoutant que ces organismes sont composés d'une part de corps d'experts et de spécialistes qui préparent la documentation sur les questions à l'étude, d'autre part de conférences comprenant les délégués des Etats et adoptant des conventions internationales.

Ainsi l'Organisation internationale des communications et du transit comprenait au début une Conférence générale composée des représentants techniques de tous les membres de la S. D. N. et même d'autres Etats désignés par elle-même. Mais ce corps ne possède pas la périodicité.

La Conférence générale se réunit à Barcelone du 10 mars au 20 avril 1921 conformément une décision de la 1^{re} Assemblée de la S. D. N. avec la participation

de 44 Etats (1). Son œuvre consista dans l'adoption d'une convention sur la liberté du transit, d'une autre sur le régime des voies navigables d'intérêt international et d'une déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime (20 avril 1921). Une des caractéristiques des Conventions de Barcelone réside dans un article attribuant compétence à la C. P. J. I. pour la solution de tout différend dans leur interprétation ou application. En outre, et surtout, la Conférence a créé une Commission consultative et technique composée de spécialistes des Etats membres du Conseil de la S. D. N. et de quelques autres pays élus par chaque Conférence générale. Cette Commission peut d'ailleurs s'adjoindre pour ses travaux tous les experts et techniciens qui lui paraissent nécessaires et elle est subdivisée en sous-commissions. Tout d'abord elle joue le rôle d'un degré préalable de juridiction en ce sens qu'avant de soumettre leur différend à la C. P. J. I. les Etats doivent recourir à la Commission qui tentera de les concilier (2). Elle est chargée ensuite de siéger dans l'intervalle des Conférences et d'en préparer l'œuvre grâce aux spécialistes qu'elle comprend dans son sein. Enfin elle doit procéder à des enquêtes auprès des gouvernements et les pousser à la ratification des conven-

1. *La Conférence de la S. D. N. à Barcelone*. Payot, Lausanne, 1921 (textes des Conventions adoptées).

2. La Commission joua déjà ce rôle entre l'Allemagne et la Sarre.

tions. Ce rôle préparateur de la Commission a été surtout évident entre la 1^{re} et la 2^e Conférence générale. Elle envoya alors certains experts enquêter sur place, publia les conclusions de leurs travaux et mit sur pied toutes les questions que la 2^e Conférence avait à discuter (1).

L'Organisation d'hygiène de la S. D. N. est composée à son tour du Bureau de l'Office international d'Hygiène publique (2) et du Comité d'Hygiène et de ses commissions. Le Comité se compose du Président du Bureau, de 9 membres choisis par ce dernier et de 6 autres choisis par le Conseil de la S.D.N. tous nommés pour 3 ans. Il peut d'ailleurs s'adjoindre d'autres experts. Subdivisé en 10 commissions, le Comité prépare par ses enquêtes l'œuvre du Bureau. Celui ci est composé des délégués des Etats et se réunit 2 fois par an pour adopter des conventions qu'il soumet ensuite aux gouvernements.

Enfin, l'Organisation économique et financière est à son tour composée de divers Comités d'experts choisis parmi les hauts fonctionnaires des minis-

1. Une conférence se réunit à Genève en nov.-déc. 1923 et adopta 4 conventions sur le régime international des voies ferrées, celui des ports maritimes, le transport en transit de l'énergie électrique et l'aménagement des forces hydrauliques intéressant plusieurs Etats. Les deux premières prévoient la solution des différends par la C. P. J. I. La 3^e Conférence des communications et du transit réunie à Paris en nov. 1925 adopta une Convention sur le jaugeage des bateaux de navigation intérieure.

2. Cet Office fut créé par un arrangement international à Rome le 9 déc. 1907 et fut installé à Paris en 1909.

tères, des établissements publics et privés de leurs pays respectifs et qui par cela même sont au courant des vues de leurs gouvernements. Ils sont chargés d'étudier les points sur lesquels une convention pourrait être établie, de faire des enquêtes nécessaires et de recommander alors au Conseil de la S. D. N. la convocation d'une conférence. Celle-ci vote des conventions et parfois recommande l'étude de certaines questions à la S. D. N. qui s'en décharge sur les experts des Comités financier et économique. Lorsque ces questions sont mises au point par des enquêtes et des rapports une conférence peut s'en occuper utilement (1).

1. L'œuvre de l'organisation économique et financière a consisté dans l'élaboration d'un Protocole relatif aux clauses d'arbitrage en matière commerciale (Genève, 24 sept. 1923), d'une Convention pour la simplification des formalités douanières (Genève, 3 nov. 1923), pour l'exécution des sentences arbitrales étrangères (Genève, 26 sept. 1927), pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation (Genève, 8 nov. 1927), d'arrangements internationaux relatifs à l'exportation des peaux et des os (Genève, 11 juillet 1928).

CHAPITRE IX

L'UNIFICATION LÉGISLATIVE, SON IMPORTANCE ET SA TECHNIQUE

I

Dans nos chapitres III et IV nous avons montré les essais d'unification législative tentés en Amérique. Nous devons maintenant examiner plus à fond cette question en étudiant d'abord l'intérêt qu'il y a à préférer l'unification des lois internes à l'adoption d'une Convention internationale (1). L'intérêt est le suivant : lorsque deux ou plusieurs Etats signent un traité, celui-ci est destiné à régir exclusivement les rapports juridiques entre ressortissants des divers signataires. Il ne pourra nullement s'appliquer aux rapports de ces ressortissants et de ceux d'un Etat qui n'est pas partie à la Convention. Pour ceux-ci le traité est en effet *res inter alios acta*.

Ainsi, par exemple, une convention entre la France et l'Italie régirait exclusivement les rapports entre

1. V. les excellents développements de M. F. Larnaude dans Rapport à M. le Garde des Sceaux sur l'Unification législative. Paris, 1928, p. 88 et s. — V. également sur l'unification : Demogue, *L'unification internationale du droit international privé*, 1927.

Français et Italiens ; bien plus, elle ne s'appliquerait même pas aux rapports d'un Français avec un autre Français, ou d'un Italien avec un autre Italien. Les premiers seront régis par la loi française, les seconds par la loi italienne.

Pour éviter ce dualisme juridique, grâce auquel les citoyens d'un pays tombent sous le coup tantôt de leur loi nationale, tantôt d'une convention, un Etat partie à cette dernière l'incorpore dans sa loi interne. Cependant même alors le dualisme subsistera en partie car les tribunaux d'un pays non signataire appliqueront dans certains cas leur propre loi nationale dans les rapports de leurs ressortissants avec ceux d'un signataire. Mais cette situation tend de plus en plus à disparaître vu que certaines conventions unificatrices sont appliquées par la quasi-totalité des pays civilisés.

A cet avantage principal et d'un ordre général il faut en ajouter un autre d'ordre constitutionnel. Ainsi, dans certains pays comme la France, le Parlement joue dans la création de la loi internationale un rôle plutôt effacé. D'après l'article 8 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875, c'est le Président de la République seul qui négocie et ratifie les traités. Ce n'est que pour les traités de paix, de commerce, ceux qui engagent les finances de l'Etat ou qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, enfin pour les traités qui comportent une modification du territoire, que le vote du Parlement est né-

cessaire à leur mise en vigueur. Mais même alors, le pouvoir législatif est privé de ses armes les plus puissantes, le droit d'initiative et d'amendement. Tout ce qu'il peut faire, c'est d'adopter ou rejeter le traité en bloc (1), alternative assez dure destinée à limiter les prérogatives du législatif.

Cependant dans les pays comme la France où, par une certaine déformation constitutionnelle, le Parlement est devenu le pouvoir prépondérant, il n'est pas possible de lui attribuer dans le règlement de tant de problèmes importants le rôle effacé prévu par les constituants du siècle dernier.

L'unification législative est un moyen très efficace pour tourner cette situation. En effet du moment qu'il s'agit de modifier la loi interne ou d'y incorporer des parties nouvelles, le Parlement devient le personnage principal ; il recouvre ses droits d'initiative et d'amendement qui lui étaient refusés tout à l'heure (2).

1. V. art. 93 du Règlement de la Chambre des Députés : « Lorsque la Chambre est saisie d'un projet de loi par lequel le Gouvernement conformément à l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 lui demande l'approbation d'un traité conclu avec une Puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles du traité et il ne peut être présenté d'amendement à son texte... »

2. V. à ce sujet *Bartin, Le droit conventionnel envisagé comme source du droit international privé en France*. Clunet, 1927, p. 18 et s. Malheureusement la loi du 29 avril 1916 sur l'assistance et le sauvetage maritimes incorporant la Convention de Bruxelles de 1910 (V. plus loin) dans la législation française n'ayant fait l'objet d'aucune discussion à la Chambre ou au Sénat nous ne possédons pas d'exemple de l'attitude du Parlement français en matière d'unification législative. A part ce texte nous ne voyons aucun autre qui ait jusqu'à présent unifié la loi française avec celle d'un autre pays.

Situation dangereuse cependant car le législatif récupérant la totalité de ses prérogatives il y aura lieu de craindre l'instabilité de la réforme unificatrice péniblement réalisée. Le Parlement en effet aura les mains libres de modifier les nouveaux textes de lois, il aura toute latitude pour les remanier et les abroger sans consulter personne hormis son bon plaisir. « L'incertitude, écrit le doyen Larnaude (1), cette mortelle ennemie des affaires, plane sur une unification aussi précaire. »

Mais le remède existe : il consiste à donner à l'unification une forme contractuelle (2) et à la réaliser sous le couvert d'une convention internationale. Deux ou plusieurs Etats décident en effet d'unifier leurs législations en y insérant un texte adopté par leurs délégués respectifs. Ils conviennent en même temps de ne pas dénoncer la Convention avant un certain délai ou de le faire en observant certaines formalités. Ces précautions sont destinées à assurer la stabilité de la réforme sans cependant lui enlever sa vertu principale, vertu qui nous l'avons vu consiste à restituer aux représentants de la nation leurs pouvoirs d'amendement et d'initiative. En effet, quoique la convention soit la

1. Larnaude, *op. cit.*, p. 100.

2. Larnaude, *op. cit.*, p. 99. Il en sera probablement ainsi en cas d'unification entre la France et l'Italie : elle sera réalisée sous le couvert d'une convention diplomatique. Au contraire l'unification entre la Suède, la Norvège et le Danemark a eu lieu par la promulgation de lois parallèles et indépendantes sans aucun engagement international.

« cause » de la réforme celle-ci n'en est pas moins une modification de la loi interne, modification pour laquelle le Parlement a les plus larges des attributions.

Le pouvoir législatif n'est cependant pas le seul qui puisse porter atteinte à l'œuvre d'unification. Le pouvoir judiciaire est également à craindre. En effet dans les divers pays qui ont unifié leur loi les juges arriveront peut-être à interpréter celles-ci diversement et on a vu que tel a été le cas pour les conventions de droit international privé de La Haye. Cette diversité dans l'interprétation peut avoir des résultats beaucoup plus graves dans les pays anglo-saxons où l'autorité du précédent a presque force de loi. Mais même dans les autres elle peut compromettre l'œuvre réalisée.

Le remède qui a été préconisé ici est celui d'une Cour de cassation unique (1) ou encore de la compétence en pareille matière de la C. P. J. I. En examinant cette dernière solution le doyen Larnaude la juge irréalisable (2). « Comment, dit-il, concevoir un pourvoi devant une Cour qui peut ne renfermer dans son sein aucun juriste des pays auxquels appartiennent les parties en cause ? Et surtout que l'on songe à la spécialisation des membres de la C. P. J. I. Ce sont tous des juristes spécialisés dans les études de droit international. Or les litiges qui ressortissent à la compétence des Cours de cas-

1. Larnaude, *op. cit.*, p. 106.

2. Larnaude, *op. cit.*, p. 109.

sation portent sur toutes les parties de la législation. Sans vouloir faire injure aux juristes de la C. P. J. I. de La Haye la compétence qui leur serait reconnue amènerait quelquefois devant eux des causes qu'ils pourraient être fort embarrassés pour juger. » Nous regrettons de ne pas partager l'avis du savant auteur. D'après nous il n'y aurait aucune difficulté à ce que les parties à l'instance interprétative délèguassent un juge national sur le banc de la Cour ainsi que cela se fait à l'heure actuelle. D'autre part, la compétence de la Cour étant destinée à s'accroître avec le temps ses membres se spécialiseront par la force des choses. La Cour pourrait constituer une chambre spéciale pour l'examen des questions de droit privé comme elle le fait déjà pour celles du travail, de communications et de transit.

M. Larnaude propose au contraire (1) la création d'une « Commission mixte permanente composée d'un nombre égal de juristes de chacun des pays, chargés d'étudier les parties de la législation unifiée où risqueraient de se produire ou bien se seraient produites déjà des divergences d'interprétation. Ces juristes correspondraient entre eux, se réuniraient quelquefois en séances plénières communes pour discuter ces délicats problèmes, pour en chercher la solution. Tous les ans un rapport commun serait adressé à chacun des gouvernements unifiés où seraient signalées les parties où l'interprétation risque de se diversifier ».

1. Larnaude, *op. cit.*, p. 110.

Ajoutons pour terminer cette théorie de l'unification législative qu'il ne faut pas confondre celle-ci avec l'unification des règles de solution des conflits de lois (1), car dans ce dernier cas les législations restent différentes. Cependant en serrant la question de plus près on constatera qu'elle présente ici encore un intérêt d'ordre constitutionnel. En effet, certains Codes contiennent des règles sur la solution des conflits, tel l'article 3 du Code civil français. Leur mise en harmonie avec celles des autres pays, parties à l'unification, est de la compétence entière du pouvoir législatif, puisqu'ici encore il s'agit d'une modification de la loi interne. Intérêt, nous l'avons vu, considérable et qui consiste à rendre au Parlement la plus large des compétences.

Cependant le défaut de rédaction de certains traités rend parfois assez malaisée une distinction entre les règles de solution des conflits de lois et l'unification législative. « Très souvent d'un article à l'autre, quelquefois même dans le corps du même article les rédacteurs de la convention passent d'une règle de solution de conflit à une solution de législation internationale (2) » En effet, le traité peut contenir des règles de solution de conflits : il admet alors la coexistence des lois nationales différentes,

1. Les conventions de droit international privé de La Haye et en général toutes les conventions de droit international privé visent ce dernier procédé.

2. *Bartin, Le droit conventionnel envisagé comme source du droit international privé en France*. Clunet, 1927, p. 14 et s. et les exemples donnés.

il peut également contenir des stipulations uniformes destinées à abolir tout conflit, il peut enfin contenir des normes juridiques que les Etats devront observer comme traité mais nullement comme loi interne.

Il suffit d'indiquer ces combinaisons multiples pour montrer tout l'intérêt juridique qui s'y attache.

II

Etudions donc les essais d'unification législative tentés jusqu'à nos jours en Europe. Dès 1874 les Pays-Bas invitaient les autres puissances à une conférence destinée à établir des règles uniformes sur la compétence des tribunaux et l'exécution des jugements étrangers. Mais la conférence ne se réunit jamais.

C'est seulement le 23 juin 1910 que les délégués de 35 Etats se réunirent à la Haye sur la convocation du gouvernement hollandais en vue d'unifier le droit sur la lettre de change et le billet à ordre (1). Parmi ces délégués figuraient ceux de toutes les grandes puissances des deux continents. « Pour la première fois, écrit M. Pillet (2), en matière de droit privé les représentants de la communauté internationale réunis en un congrès ont proposé d'aplanir les différends qui les séparent non par l'adoption

1. V. sur la conférence, *R. D. I. P.*, 1910, p. 974 et s.

2. *Clunet*, 1911, p. 385.

d'un régime de conciliation entre leurs lois respectives mais par le moyen d'une législation commune qui acceptée par tous fera des nations participant à l'accord une seule grande communauté juridique vivant sous l'empire des mêmes règles ». Nous ajouterons que la question dont on entreprenait ainsi la réglementation uniforme, s'y prête à merveille. Les effets de commerce sont destinés à circuler dans de très nombreux pays et il est donc souhaitable qu'ils y soient régis, par une loi identique. D'autre part, le droit commercial ne touchant pas comme le droit civil aux institutions fondamentales d'un peuple on peut y porter des retouches sans crainte aucune. Enfin le commerce étant chose essentiellement internationale il s'ensuit une interpénétration des divers droits commerciaux grâce à laquelle ils présentent souvent des ressemblances frappantes. L'unification législative n'est en pareille circonstance qu'un stage un peu plus avancé dans cette ascension vers un droit commercial unique.

Comment procéda la conférence de 1910 ? Elle avait devant elle un questionnaire détaillée en 36 articles avec de nombreuses subdivisions, que la Hollande avait fait tenir au préalable aux Etats participants. Leurs réponses étaient également insérées dans le document (1). Ayant ainsi sous les yeux les

1. V. ce questionnaire dans les documents publiés par le ministère des Aff. étrangères de Hollande. Haye 1910 sur la conférence de la Haye de 1910. V. également actes de la conférence dans la même série de publications. On trouvera aussi le texte du règlement et avant-projet dans *R.D.I.P.*, 1910, p. 981 et s.

points sur lesquels tous les gouvernements étaient d'accord la conférence rédigea un règlement uniforme et un avant-projet de convention. Le premier comprenait tous les points que les lois nationales devaient adopter. Le deuxième contenait ceux sur lesquels elles auraient pleine compétence pour statuer souverainement. Ainsi par exemple l'émission d'une lettre de change n'étant valable que si elle intervient entre personnes capables c'est à la loi compétente de nous dire qui elle considère capable.

Règlement et avant-projet n'étaient pas définitifs. En effet le gouvernement des Pays-Bas était prié de convoquer quelque temps après une conférence de révision. Celle-ci se tint à la Haye le 15 juin 1912 avec la participation de 37 Etats. Elle constitua un comité de révision qui désigna MM. Lyon-Caen et Simons pour présenter un rapport à la conférence (1). Le comité proposait l'adoption d'un règlement uniforme en 8 articles et d'un avant-projet en 31 articles qui tous deux furent votés en séance plénière. En outre on constituait auprès du gouvernement hollandais un bureau commun. En effet d'après l'article 24 de l'avant-projet les signataires devaient communiquer aux Pays-Bas les dispositions qu'ils édicteraient en vertu de la convention et en exécution du règlement. C'est dire qu'ils lui auraient fait

1. V. le rapport dans Documents publiés par le Ministère des Aff. étrangères de Hollande. Haye 1912. V. également dans la même série de publications Actes (2 vol) contenant les procès verbaux de la conférence.

connaître toutes les modifications qu'ils auraient portées à leurs législations pour les mettre en harmonie avec le règlement uniforme. En outre la convention ne pouvait être dénoncée avant 5 ans et encore cette dénonciation faite par l'une des parties ne pouvait produire ses effets à l'égard des autres qu'un an après que sa notification eut été adressée au gouvernement des Pays-Bas (art. 25).

Malheureusement la guerre mondiale empêcha la ratification de la convention de 1912. Ce n'est qu'en 1923 que la question fut reprise par la S. D. N et qu'un Comité de juristes fut constitué pour s'en occuper sous la présidence de M. le Professeur Percerou.

Mais la nécessité d'une loi internationale se fait tellement sentir en cette matière que certains Etats possédant des législations apparentées les unifièrent sur la partie des effets de commerce sans attendre plus longtemps la signature d'une convention multilatérale. Tel est le cas de la Grande-Bretagne, de ses Dominions et colonies et des Etats-Unis. Ceux-ci insérèrent dans leur législation les dispositions du Bills of exchange Act britannique de 1882. Mais cette unification est absolument unilatérale, en ce sens que les Etats-Unis la réalisèrent sans aucune entente avec l'Angleterre (1).

1. Lyon-Caen, 48, *B.L.C.*, p. 246 et s., et un article de l'auteur du Bills of exchange Act, Sir Mackenzie Chalmers, *The Hague Conference on bills of exchange, Journal of Sty of comparative législation*. N. S. XXIV, p. 278 et s., XXIX, 570 et s.

Tel est également le cas des pays scandinaves. En effet le 7 mai 1880, la Suède, la Norvège et le Danemark promulguaient sur leurs territoires une loi identique sur la lettre de change et « cette uniformité a permis aux pays scandinaves de figurer comme une unité aux Conférences de la Haye de 1910-1912 et de former un « bloc scandinave » (1).

Enfin la France et l'Italie se proposent d'adopter un Code unique des obligations qui entre autres choses unifiera la législation sur les effets de commerce (art. 110-189 du Code de com. français) (2).

III

Une autre tentative d'unification fut faite dans le droit maritime. Ici comme pour la lettre de change le milieu est des plus favorables. Le navire est essentiellement international. Durant ses voyages il touche les ports de nombreux pays. Il y a donc un intérêt évident à ce qu'il soit régi partout par une loi uniforme. Il en a été ainsi au moyen-âge où tous les pays de l'Europe Occidentale appliquèrent en matière maritime les règles contenues dans les Rôles d'Oléron et le Consulat de la mer. Le premier est un simple recueil de jugements rendus par les tribunaux français entre le ^x^e et le ^{xii}^e siècle ; le second est un exposé doctrinal de la coutume mari-

1. Petersen, *Traits caractéristiques du droit scandinave*, dans *B. L. C.*, 1928, p. 147.

2. V. p. 196.

time régnant dans les ports de la Méditerranée occidentale au xiv^e siècle.

En cette matière les initiatives privées ont joué un rôle très fécond. Des citoyens belges constituèrent à Anvers en 1897 le Comité maritime international destiné à servir d'organe de liaison aux associations nationales qui naquirent bientôt dans 21 pays. Elles étudiaient les questions de droit maritime où une unification législative pouvait intervenir, elles les mettaient au point dans les conférences où prenaient part les délégués de toutes les associations nationales, enfin dans l'intervalle des conférences siégeaient des commissions d'étude. Ajoutons que si le Comité maritime international était une association privée il n'en avait pas moins certaines attaches officielles : en effet son président était M. Beernaert, premier ministre de Belgique (1).

Depuis 1897 16 conférences eurent lieu entre les diverses associations nationales (2). Ayant mis au point les questions de l'abordage et de l'assistance, le Comité maritime international pria le gouvernement belge de convoquer une conférence diplomatique en vue d'une unification législative sur ces

1. Sur les travaux du Comité maritime, consulter son Bulletin publié à Anvers depuis 1897.

2. Bruxelles 1897, Anvers 1898, Londres 1899, Paris 1900, Hambourg 1902, Amsterdam 1904, Liverpool 1905, Venise 1907, Brème 1909, Paris 1911, Copenhague 1913, Anvers 1921, Londres 1922, Gothembourg 1923, Gênes 1925, Amsterdam 1927. Il ne faut pas confondre ces conférences privées avec les conférences diplomatiques qui se tinrent à Bruxelles.

matières. La conférence eut lieu à Bruxelles du 21 au 26 février 1905 mais l'Angleterre et l'Allemagne n'y furent pas représentées. La conférence dut donc tenir une 2^e session le 16 octobre de la même année à laquelle ces 2 puissances prirent part, et où on se borna à une simple étude du projet présenté par le Comité maritime (1). Quatre ans plus tard, le 28 septembre 1909, une 3^e conférence diplomatique se tint dans la capitale de la Belgique avec la participation de 26 gouvernements et on y étudia la responsabilité du propriétaire de navire et les privilèges maritimes. Enfin à la 4^e conférence en septembre 1910 les projets sur l'abordage et l'assistance furent transformés en conventions et signés par les délégués de 25 pays (2).

L'activité des conférences de Bruxelles interrompue par la grande guerre reprit en octobre 1922. Une 5^e conférence diplomatique se réunit à cette époque avec la participation de 24 Etats parmi lesquels des puissances maritimes de premier ordre comme l'Angleterre, les Etats-Unis et la France. On y traita de la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires, des privilèges et hypothèques maritimes, des clauses d'exonération dans les connaissements et de l'immunité des navires d'Etat (3). Sur les 3 premiers sujets on soumit aux

1. Franck, *L'unification du droit maritime et la Conférence diplomatique de Bruxelles*. *Clunet*, 1907, p. 273 et s.

2 Voir dans l'Appendice la liste des Etats qui les appliquent.

3. Ripert, *Clunet*, 1925, p. 661 et s. ; *Clunet*, 1922, p. 1063 et s.

Etats des projets de conventions. Pour recueillir leurs observations et amender les textes en conséquence la conférence constitua une commission qui se réunit effectivement à Bruxelles en octobre 1923. Elle arrêta alors le texte définitif des projets et les envoya aux gouvernements pour être signés. Après leur ratification ces conventions doivent, nous le savons, passer dans la législation nationale des parties et c'est ainsi qu'en France l'Association française du droit maritime s'est appliquée à la préparation d'un projet de loi conforme.

La 6^e conférence diplomatique se réunit encore à Bruxelles en avril 1926 avec la participation de 19 Etats (1). A l'opposé de ce qui se passa à la conférence précédente les plénipotentiaires présents signèrent une convention sur l'immunité des navires d'Etat et un autre modifiant la Convention de 1922 sur les privilèges et hypothèques.

Voici donc qu'à l'instar des Conférences de droit international privé de La Haye des Conférences de droit maritime international tendent à acquérir une certaine permanence de fait ; « le lieu invariablement assigné à la conférence, la réélection constante à la présidence de M. Louis Franck, la désignation par les gouvernements des mêmes délégués, donnent à cette assemblée un caractère de permanence » (2). Mais différant en ceci des Conférences de La Haye, les Conférences de Bruxelles possèdent un organe qui

1. Ripert, *Clunet*, 1927, p. 57 et s.

2. Ripert, *loc. cit.*, p. 57.

prépare leur tâche, un corps de spécialistes, le Comité maritime international. Elles possèdent aussi un Bureau permanent composé d'un président, M. Louis Franck, de 2 vice-présidents et de 3 secrétaires généraux ; organe stable qui apparaît à côté de la périodicité des conférences diplomatiques et des Congrès du Comité maritime.

Il manque cependant aux Conventions de Bruxelles un organe judiciaire commun mais il n'y a aucun doute que tôt ou tard la Cour de La Haye acquerra compétence pour les interpréter souverainement.

Les Conventions de Bruxelles, nous l'avons dit, sont destinées à être insérées dans les lois nationales des signataires afin que tous les pays maritimes observent les mêmes règles juridiques sur l'assistance et l'abordage. Néanmoins sur certains points importants (art. 4, al. 4, art. 10 Conv. sur l'abordage) l'application de lois nationales autres que les conventions est admise. Bien plus il est dans chacune de ces dernières un texte (art. 12 2 Conv. sur l'abordage, art. 15, 2 Conv. sur l'assistance) déclarant que « lorsque tous les intéressés sont ressortissants du même Etat que le tribunal saisi, c'est la loi nationale et non la convention qui est applicable ». Cela semble impliquer que dans certains pays le traité ne sera pas inséré dans la législation, que traité et loi ne seront pas une seule et même chose. C'est ce qui s'est effectivement produit dans certains cas.

En effet seules la Belgique et peut être la France

ont inséré les conventions textuellement dans leurs législations (1). La France ne l'a pas fait pour certaines règles sur l'assistance qui se trouvaient déjà dans son Code de commerce. La loi anglaise (2) fait accompagner les dispositions des traités de 1910 de nombreuses réserves. La loi allemande les a reproduits en en modifiant totalement la forme (3). La plupart des pays les ont insérés dans leurs lois plus ou moins dans leur teneur actuelle mais d'autres Etats n'ont pas modifié du tout leur législation, ce qui veut dire qu'ils appliquent les conventions comme traité mais nullement comme loi interne.

IV

Si le rôle joué par les particuliers dans l'unification du droit maritime fut considérable celui des Associations scientifiques privées ne le fut pas moins. En effet l'International Law Association élabora durant ses sessions d'York (1864) et d'Anvers (1877) (4) certaines règles en matière d'avaries com-

1. V. pour la France les art. 407 et 436 C. com. modifiés en conformité de la convention par la loi du 15 juillet 1915.

2. Maritime Conventions Act, 16 déc. 1911 (St. 1 et 2. Geo. 5. ch. 57) et Pilotage Act. 9 mars 1913 (2 et 3. Geo. 5. ch. 31).

3. L. 7 janvier 1913 modifiant les art. 733-739, 740-748, 750, 902, 903, 904 du C. com.

4. Ces règles furent modifiées à la Conférence de Stockholm (1924) de l'International Law Association (V. Ripert, *Clunet*, 1925, p. 664-665). A sa session de Vienne (1926) elle adopta les règles dites de Vienne sur le paiement et les questions de change dans les contrats commerciaux et maritimes. Comme les précé-

munes qui ont été adoptées par le monde maritime dans un grand nombre de pays, insérées dans les contrats et substituées ainsi par les particuliers dans leurs rapports mutuels aux règles légales. Cette substitution ne peut évidemment avoir lieu que si ces dernières sont interprétatives de volonté et non pas impératives.

On sait en effet que la loi peut imposer ou prohiber l'accomplissement d'un acte et elle est alors impérative, elle peut aussi énoncer une règle tout en laissant liberté aux parties d'en édicter une autre, la règle légale ne devant s'appliquer qu'en l'absence de règle contractuelle, et la loi est alors interprétative ou supplétive de volonté. Ce n'est que dans ce dernier cas qu'on peut substituer une autre norme à la norme légale et c'est ce qui eut lieu en matière d'avaries communes grâce aux règles d'York et d'Anvers.

Voici donc un moyen nouveau d'unification. Il a lieu non point par l'adoption d'une loi écrite mais par la coutume. Bien plus la loi interne codifiée constitue ici une régression car lorsque les droits des différents pays se trouvaient encore à l'état de coutume les rapports maritimes internationaux étaient régis par une règle uniforme, les rôles d'Oléron ou le Consulat de la Mer.

Dès que la coutume interne céda le pas à une loi

dentes elles pourront être adoptées par les particuliers pour remplacer les règles légales (V. *Clunet*, 1926, p. 1139 et s.; Ripert, *Clunet*, 1927, p. 61 et s.).

codifiée il s'ensuivit une différenciation des divers droits nationaux, un particularisme qui détruisit la coutume internationale uniforme. Les Règles d'York et d'Anvers constituent donc un retour vers cette époque ancienne de droit coutumier où un groupe de peuples était régi par les mêmes normes juridiques (1).

Mais d'autres règles tendent aussi à s'universaliser comme les précédentes, comme elles, non pas en suivant la voie officielle de l'adoption de lois uniformes par les Etats, mais en suivant le chemin détourné de consécration par les individus. Ainsi toujours dans le droit maritime, droit international par essence, le Prof. Ripert constate que certaines clauses deviennent des clauses de style dans les contrats de tous les pays. « Une police d'assurance, dit-il, contient partout des règles très voisines (2) ». Peu importe que la règle ne soit pas entrée dans les législations positives des Etats. Lorsqu'on énonce une loi c'est pour la voir appliquer. Or, du moment que les individus de presque tous les pays appliquent certaines règles dans leurs rapports maritimes nous sommes en présence d'une véritable coutume internationale qui n'attend que la consécration du législateur pour acquérir la forme d'une loi uniforme dans tous les pays.

Une autre association scientifique privée, l'Institut de droit international s'occupa à son tour de

1. V. Ripert, *Droit maritime*, 2^e éd., t. I, p. 81.

2. Ripert, *op. cit.*, p. 85.

l'unification du droit commercial. A la session de Turin (1882) sur un rapport de M. T. Asser l'Institut adopta 3 résolutions. Il y préconisait l'unification de plusieurs parties des droits internes comme moyen de faire disparaître les conflits de lois. Il déclarait en outre hautement désirable de commencer l'unification par le droit sur les lettres de change et les autres effets négociables, le contrat de transport et les principales parties du droit maritime.

Trois Commissions furent alors constituées et chargées respectivement de préparer des projets d'unification sur ces trois matières. L'œuvre de la 1^{re} Commission fut discutée à la session de Bruxelles de 1885 et un projet de loi uniforme et de règlement des conflits en matière de lettre de change fut adopté par l'Institut. Le projet préparé par la 2^e Commission servit à la Conférence diplomatique de Berne en 1890 pour la création de l'Union des transports internationaux par chemin de fer. Enfin le travail de la 3^e Commission fut discuté à la session de Heidelberg (1887) de l'Institut.

V

Comme le Comité maritime international, un Comité juridique international de l'Aviation fut constitué avant la guerre. Cet organisme essentiellement privé est composé de Comités nationaux groupant des juristes de divers pays. Le comité directeur siégeant à Paris et comprenant des mem-

bres français et étrangers en nombre égal a pour tâche d'examiner les propositions que lui présentent les comités nationaux, de les étudier et de les soumettre à ses congrès périodiques. Depuis 1911 huit congrès furent tenus et les questions étudiées incorporées dans un « Code de l'air » en 87 articles destiné à unifier les législations nationales et qui attend son adoption par les Etats (1).

C'est également en vue d'élaborer un texte destiné à être appliqué par les Etats comme loi interne qu'une conférence internationale de droit privé aérien fut tenue à Paris en octobre 1925 avec la participation de 43 Etats (2). Le protocole final en 21 articles contient un projet sur la responsabilité du transporteur dans les transports internationaux par aéronefs et est précédé d'un avant-projet de convention en 12 articles sur le même sujet (3). Mais ces textes n'étaient pas définitifs.

La conférence indiquait ensuite les autres sujets dont elle recommandait la réglementation et elle demandait la création à Paris d'un comité spécial d'experts chargé de les étudier. Un Comité international technique d'experts juridiques aériens fut en effet créé à Paris en mai 1926 par les 43 puissances qui avaient participé à la conférence de 1925.

1. V. texte dans Couannier, *Eléments créateurs du droit aérien*. Paris, 1929, p. 274 et s.

2. Une conférence diplomatique fut tenue à Paris en mai-juin 1910 avec la participation de 18 Etats européens mais n'aboutit à aucun résultat.

3. Couannier, *op. cit.*, p. 246 et s.

S'étant réuni sous la présidence de M. de Lapradelle il se déclara attaché au principe de l'élaboration progressive d'une loi internationale unique de droit privé aérien et il constitua 4 commissions chargées d'étudier les questions dont la réglementation s'impose. Ces questions seront ensuite soumises à des conférences internationales périodiques.

En sa 3^e session tenue à Madrid en mai 1928 le comité approuva un texte définitif sur la responsabilité du transporteur dans les transports internationaux par aéronefs et la lettre de transport aérien en conformité des décisions de la Conférence de 1925. Ces textes furent communiqués par le Gouvernement français aux autres Etats et seront soumis à la 2^e conférence diplomatique du droit privé aérien qui se réunira en 1929.

Mentionnons aussi les tentatives d'unification du droit pénal. Des conférences internationales se tinrent à Varsovie en 1927 et à Rome en 1928 (1) avec la participation de délégués officiels de la France, la Belgique (2), la Pologne, l'Espagne, la Tchécoslovaquie, la Grèce, la Yougoslavie et la Roumanie. Une 3^e conférence doit réunir à Madrid en 1929 et de ces réunions sortiront des textes que les différents Etats incorporeront dans leurs codes respec-

1. Caloyanni, *L'unification du droit pénal international aux Conférences internationales de Varsovie et de Rome*, B. L. C., 1929, p. 95 et s. Sur la création d'une chambre criminelle à la C. P. J. I., *op. cit.*, p. 110 et s.

2. Ces deux pays n'assistaient qu'à titre d'experts.

tifs (1). Enfin la Conférence de Rome a créé un Bureau international permanent pour l'unification du droit pénal (2).

La Société des Nations n'a pu se désintéresser du mouvement unificateur. Sous ses auspices et sur l'initiative du gouvernement italien un Institut d'unification du droit privé fut inauguré à Rome le 30 mai 1928. Il a pour but d'étudier les moyens d'harmoniser et de coordonner le droit privé dans les différents pays ou groupes de pays.

VI

A côté de cette unification entre plusieurs Etats et qui par cela même ne peut porter que sur des parties extrêmement réduites de législation, nous en trouvons une autre qui s'effectue entre deux ou trois Etats de même race et aux institutions juridiques puisées à la même source. Il est donc aisé de comprendre que l'unification puisse atteindre ici des proportions assez considérables.

Nous citerons comme exemple d'une pareille unification l'« alliance » législative entre la France et l'Italie destinée à porter sur tout le droit des obligations.

L'initiative de cette unification fut italienne. En effet le 30 octobre 1916 les professeurs Scialoja,

1. V. les textes votés à Varsovie et à Rome, *B. L. C.*, 1929, p. 115 et s.

2. V. sa constitution *B. L. C.*, 1929, p. 125-126.

Ascoli et Buzzati constituaient dans ce but le comité italien. En janvier 1917 le Comité français se formait à son tour sous la présidence du doyen Larnaude. Au cours de la Conférence de la paix, le 1^{er} avril 1919 une réunion eut lieu à Paris à laquelle participèrent des juristes français, italiens, canadiens et grecs. La Roumanie, la Belgique et la Pologne se joignirent au mouvement. La Yougoslavie et le Pérou voulurent y adhérer. Mais les réalisations pratiques se bornèrent entre la France et l'Italie.

C'est à Paris que les commissions des deux pays se réunirent. Elles étaient composées de professeurs des facultés de droit, de représentants de la magistrature, du barreau et des grandes administrations et leur caractère était exclusivement privé. Le « projet de Code des obligations et des contrats » en 739 articles qui fut le produit de ces assises fut définitivement approuvé à Paris en octobre 1927.

A quelles sources avaient-on puisé pour élaborer un monument législatif aussi imposant ? L'introduction au projet nous renseigne à ce sujet (1). Les parties des Codes français et italiens, Code civil et Code de commerce, relatives aux obligations et contrats servirent de base au travail. Mais elles furent retouchées quant au fond et quant à la forme à la lumière des nouvelles expériences législatives et jurisprudentielles ainsi que des nouveaux faits so-

1. V. p. xxxix de l'introduction.

ciaux et de la politique. La science juridique n'ayant pas de patrie les auteurs du projet puisèrent même quelques réformes dans les Codes les plus récents des Empires centraux et de l'Union soviétique.

Une unification assez vaste fut également réalisée entre la Suède, la Norvège et le Danemark et inaugurée par un congrès de juristes scandinaves réuni dès 1872 (1). Successivement furent promulguées dans les 3 pays des lois identiques sur la lettre de change, le droit maritime, les chèques, la vente, les contrats, la commission et les paiements par acompte. Des lois quasi-identiques furent en outre promulguées sur le droit de famille : célébration du mariage et divorce, effets du mariage, adoption, incapacité et tutelle. Ajoutons cependant que ces lois se contentent d'énoncer des principes généraux car au juge scandinave comme au juge anglo-saxon il est laissé une grande latitude dans l'interprétation du texte écrit (2).

Citons enfin l'unification législative qui se prépare entre l'Allemagne et l'Autriche et qui a débuté par l'adoption de certaines lois pénales identiques.

1. Petersen, *op. cit.*, p. 146 et s.

2. Petersen, p. 147-148.

CHAPITRE X

PROBLÈMES RELATIFS A L'ÉLABORATION DE CONVENTIONS INTERNATIONALES

Nous nous sommes appliqué au cours des chapitres précédents à mettre en relief la méthode dont on s'était servi sur les deux Continents pour la codification du droit international et l'unification législative. Nous voulons examiner maintenant quelques problèmes d'ordre général.

I

Nous nous occuperons en premier lieu de la question très débattue qui consiste à savoir si les conventions adoptées dans des conférences internationales doivent l'être à l'unanimité des Etats représentés. On sait que telle est la règle dans les conférences diplomatiques et cela en vertu du principe de l'égalité des Etats ou plutôt de leur indépendance réciproque comme l'a montré dans un brillant article le professeur P. J. Baker de l'Université de Londres (1). Appliquée jusqu'à présent d'une façon

1. P. J. Baker, *The doctrine of legal equality of States*, B. Y. 1923-1924, p. 12.

indiscutée notamment aux deux conférences de La Haye cette règle est depuis quelques années battue en brèche par la pratique et la doctrine.

Nous avons vu plus haut que la Commission de juristes de Rio de Janeiro prenait ses décisions à la majorité des 2/3 seulement (1). Nous avons vu en outre que la Conférence internationale du travail prend également les siennes à la même majorité des 2/3 (2). De même dans les plans d'organisation internationale élaborés durant la guerre pour servir de modèle à la future Société des nations la règle de l'unanimité a été souvent mise de côté. On a déjà noté (3) l'opinion exprimée par John Bassett Moore à la conférence du Lake Mohonk. A son tour le projet Fabien prévoit une majorité des 3/4 pour l'adoption de règles sur des questions n'affectant pas la souveraineté ou l'intégrité territoriale d'un Etat et ne demandant pas une modification de sa législation interne. L'article 60 de l'avant projet suisse sur un statut conventionnel de la Ligue des Nations prévoit une majorité des 2/3 ou la double majorité des Etats et des populations représentées en ajoutant que les règles ainsi votées ne seront

1. V. p. 38.

2. V. p. 165, voir également art. 16 du règlement d'organisation des conférences générales et de la commission consultative et technique des communications et du transit adopté à Barcelone (20 avril 1921) : « Le présent règlement ne pourra être modifié qu'à la majorité des 2/3 des représentants des membres de la Société. »

3. V. p. 103.

obligatoires que pour les Etats qui les auront ratifiées. Enfin le projet sur les bases fondamentales du droit international que l'Institut de droit international américain transmet aux associations nationales pour étude à la suite de la session de la Havane (1917) prévoit que la majorité liera la minorité.

Par contre le projet suédois se déclare opposé à la création d'un parlement international au sein duquel les décisions seraient prises à la majorité des voix. « Ce serait actuellement une entreprise prématurée et les petits Etats en particulier ne pourraient que s'y opposer énergiquement » (1).

Quoi qu'il en soit le principe *par in parem non habet imperium* ne sera que très légèrement atteint par une dérogation à la règle de l'unanimité. En effet un Etat est toujours maître de refuser la ratification d'une règle acceptée contre son vote. Le côté positif de la réforme consistera seulement à permettre dans une conférence l'adoption d'une convention entre certains Etats malgré le refus d'une minorité.

Des auteurs se sont occupés de la question d'une façon plus abstraite. Ils se sont demandé si par une espèce de délégation quelques puissances assemblées en congrès n'énonçaient pas dans leurs décisions le sentiment de la conscience juridique des nations civilisées. Ce sont là des conceptions méta-

1. Exposé des motifs suédois. Extrait du rapport adressé par la commission suédoise au ministre des Affaires étrangères en date du 21 décembre 1918. Avant-projet de Convention relative à une organisation juridique internationale.

physiques et nullement juridiques et d'ailleurs la théorie de la délégation est inadmissible en droit public. Ainsi d'après Lüder une loi internationale existe lorsqu'elle a été adoptée par une majorité importante des Etats civilisés (1). D'après Bluntschli « lorsque la majorité déclare qu'un principe est de droit nécessaire elle témoigne toujours par là de la conviction générale des nations civilisées de l'époque (2) ».

Lüder ne donne pas l'explication d'un phénomène qu'il se borne à constater. Quant à Bluntschli son explication est partiellement fausse. En effet la règle énoncée par une majorité d'Etats n'est pas nécessairement conforme à la « conviction générale des nations civilisées. » Il se peut que cette majorité énonce au contraire une règle inique conforme à ses propres intérêts. Pour nous la règle énoncée aura force de loi uniquement parce que les petites puissances hésiteront à la violer et à s'exposer par là à l'inimitié des grandes. D'ailleurs la cause du phénomène mise de côté il est incontestable que l'adoption par la majorité des Etats d'une règle juridique entraînera peu à peu l'adhésion de la minorité (3).

II

Votée selon le principe majoritaire ou de l'unanimité la convention codificatrice, pour lier un Etat,

1. Dans *Handbuch des Völkerrechtes*, t. IV, édité par Holtzendorff. Hambourg, 1889.

2. *Droit international codifié*, Paris, 1886. Trad. Lardy, par. 113.

3. Holland, *Studies on International Law*. Oxford, 1898, p. 60.

doit être ratifiée par les organes constitutionnels propres du pays. Peu d'exceptions existent à ce principe (1).

On a vu comment sur le Nouveau Continent l'absence très fréquente de ratifications a rendu souvent vaine l'œuvre des conférences panaméricaines. Voulant éviter le même sort aux conventions du Travail les rédacteurs de la Partie XIII du Traité de Versailles ont édicté dans l'article 405 des stipulations précises que nous avons examinées plus haut (2). La procédure de ce texte a paru tellement heureuse à un auteur anglais (3) qu'il propose de l'adopter pour toutes les conventions conclues sous les auspices de la S. D. N. en y ajoutant quelques compléments : la discussion finale et la signature d'un traité devraient se faire non plus devant l'organisme technique qui l'a élaboré mais au sein de l'Assemblée, devant les délégués de tous les pays. On donnerait ainsi une plus grande publicité à l'abstention de certains Etats et ceux qui auront signé essaieront d'apporter leur ratification avant la prochaine assemblée pour faire bonne figure devant les autres membres de la communauté internationale. Enfin, pour combattre les forces d'inertie, la ratification sera présumée comme étant faite. Si les Etats persistent à la refuser ils devront, après un certain

1. V. p. 70.

2. V. p. 165.

3. P. J. Baker, *The codification of international law*, B. Y., 1924, p. 62 et suiv.

délai, signifier de refus à la S. D. N. et en donner les raisons à l'Assemblée suivante (1).

III

Les juristes chargés de codifier le droit international peuvent soit se borner à constater la coutume existante soit ajouter de nouvelles règles au droit actuel. Le premier cas offre moins de danger et le texte rédigé dans ces conditions ne court pas le risque de rester lettre morte, voire d'être en contradiction avec la pratique. Mais à l'aide de quel critérium pourra-t-on distinguer la règle appliquée de celle qui ne l'est point ? C'est ici qu'intervient le problème des sources du droit international. Nous croyons que les règles de ce droit puisent leur source dans la conscience des peuples : la coutume, les traités, certaines lois nationales, les décisions des tribunaux internationaux et internes, enfin la doctrine ne font que la constater (2).

1. Sur la question de la ratification des conventions élaborées sous les auspices de la S. D. N. voir l'intéressante discussion au sein du conseil de la S. D. N. (6 mars 1928), le rapport de M. Scialoja et le discours de Sir Austen Chamberlain. Le procès-verbal de cette discussion fut envoyé à tous les Etats membres de la Société pour stimuler la ratification des conventions.

2. D'après Alvarez (*La codification du droit international*, p. 277), les Commissions de codification en Amérique devraient tirer leur information des traités, sentences arbitrales, lois nationales et opinions des publicistes. Elles consulteraient également les Gouvernements et Associations scientifiques. Ces vues furent adoptées dans le rapport que la Sous-Commission des Cinq présenta à la 1^{re} session de la Commission de Juristes de Rio.

Délicate et complexe la tâche du juriste chargé de démêler dans ces matériaux l'existence réelle d'un principe du droit des gens. En effet cette discipline est la dernière née des branches du droit. Ce n'est que depuis fort peu de temps qu'elle est entrée dans le domaine scientifique en quittant celui de la politique et de la diplomatie. Mais elle se souvient toujours de ses origines et ce n'est que peu à peu qu'on parvient à la débarrasser des scories qui dénotent encore son premier état. Ainsi devant une prétendue règle de droit des gens le juriste doit de demander s'il ne s'agit pas plutôt d'une décision politique inspirée par les nécessités du moment ou d'un principe de la diplomatie destiné à seconder les vues dominatrices d'un groupe d'Etats puissants.

Ce premier travail étant fait il reste à étudier les sources et à les contrôler en les comparant les unes aux autres. Mais ce n'est pas tout. « C'est ensuite la difficulté énorme dans le droit international public de faire passer en des formules claires, logiquement ordonnées, acceptables enfin par tous les Etats, les données souvent si vagues, si incertaines que poursuit la pratique internationale ou en sens inverse c'est le danger d'affaiblir un droit coutumier déjà établi par une réglementation conventionnelle trop fortement influencée par l'esprit de transaction diplomatique ou exposée aux risques de dénonciation ou de résolution inhérente à toute convention. Et enfin troisième problème plus vaste encore que les précédents, c'est la nécessité de mettre le droit au niveau des exi-

gences de la vie internationale, d'assurer son adaptation constante à des besoins nouveaux tout en se gardant avec soin des improvisations téméraires et des anticipations dangereuses (1). »

Le travail est beaucoup plus complexe lorsqu'il s'agit d'enrichir le droit international. Ici en effet on ajoute des règles nouvelles que la conscience publique réclame, des règles qui sont mûres pour être appliquées. Le juriste doit alors céder le pas à l'homme d'Etat car ce dernier se trouve dans un contact plus direct avec les masses populaires et connaît mieux l'état d'esprit des milieux étrangers. C'est à lui que nous confierons le soin d'énoncer les nouvelles règles du droit international auxquelles les spécialistes seraient ensuite appelés à donner la perfection juridique.

A cet enrichissement des règles du droit international les gouvernements se montrent parfois assez méfiants. Ainsi dans ses instructions au délégué britannique à la Conférence de Bruxelles de 1874 le gouvernement anglais l'enjoignit « de s'abstenir de prendre part à une discussion sur des principes généraux de droit international qui ne sont pas encore universellement reconnus et acceptés » (2).

1. De Visscher, *La codification du droit international. Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1925, p. 336-337.

2. Instructions to the British delegate to the Brussel Conference 1874. *Parliamentary Papers*, 1875, LXXXII (c. 1128). Sir Frederick-Pollock, *First Book of Jurisprudence*, 3^e éd., p. 354, se déclare également opposé à l'adjonction des normes nouvelles

A la Conférence de Londres de 1908-1909 chargée de définir les règles de la guerre maritime on examina amplement cette adjonction de normes nouvelles au droit international actuel. La Conférence devait se borner à incorporer dans un traité la coutume existante du droit maritime, coutume énoncée par les Puissances les plus qualifiées en la matière (1). S'il se trouvait des Etats désireux d'adopter de nouvelles règles dans leurs rapports mutuels il leur aurait été loisible de signer une convention distincte. Ainsi le Gouvernement anglais proposait de négocier d'abord une déclaration générale sur la *lex lata* signée de tous, puis une convention complémentaire de *lege ferenda* valable entre les seules parties qui en exprimeraient le désir. Mais au cours de la conférence il parut difficile de départager ces deux catégories de règles. Sur certains points où la coutume était très vague on ne savait si l'on innovait ou si l'on établissait le droit existant.

En effet il est extrêmement difficile pour ne pas dire impossible de mettre par écrit le droit coutumier

dans la codification du droit interne anglais. *Contra Politis, Discours à la 3^e séance de la 1^{re} Commission de la 8^e Assemblée de la S. D. N. (14 sept. 1927).*

1. V. British Circular Instructions of nov. 10, 1908 dans *The Declaration of London*. A collection of official papers and documents relating to the International Naval Conference ; held in London, Dec. 1908. Febr. 1909. With an introduction by Elihu Root. Edited by James Brown Scott, New-York, 1919. La Conférence devait établir « les règles généralement reconnues du droit international » (the generally recognized rules of international law).

sans y ajouter quelque règle nouvelle. Ce droit n'ayant pas la fixité de la loi écrite sa délimitation absolue est impraticable. Ses frontières sont vagues et ses contours imprécis de sorte qu'en l'incorporant dans un texte on peut parfois y ajouter des règles qui en réalité ne se trouvent pas encore dans la Pratique.

En outre à la Conférence de Londres les Puissances continentales, pays de droit écrit, considéraient comme de *lege ferenda* certaines stipulations qui ne se trouvaient pas dans leurs législations des prises. L'Angleterre au contraire et les Etat-Unis, pays où le droit est beaucoup plus vague car il évolue avec les décisions du juge et les besoins de l'heure pouvaient considérer les mêmes normes comme étant de *lege lata*. Si donc l'on avait voulu s'en tenir au partage entre les deux catégories de règles la Déclaration n'aurait compris qu'un petit nombre de principes généraux que tous les gouvernements considéraient comme étant le droit existant. Au contraire les parties les plus importantes du droit maritime auraient été reléguées dans la Convention spéciale que tous les délégués n'auraient peut-être pas signée.

La Conférence se borna donc à la rédaction d'une seule Déclaration en 71 articles Comprendait-elle de nouvelles règles de droit international ? Le rapport présenté à la Conférence par Louis Renault au nom de la Commission de rédaction déclare « que les solutions furent extraites des différentes vues ou

pratiques qui prévalent et elles représentent ce qui peut être appelé une *media sententia* » et plus loin « la Déclaration remplace par l'uniformité et la certitude, la diversité et l'obscurité dont les relations internationales ont pendant trop longtemps souffert » (1). Ces paroles laissent plutôt entendre que la Conférence codifia le droit existant sans rien y ajouter de neuf. Ce serait cependant une erreur de le croire car la Déclaration a incontestablement enrichi le droit des gens.

IV

Il nous faut examiner maintenant un point de vue extrêmement important soutenu dans les pays anglo-saxons et spécialement aux Etats Unis. Pour les juristes nord-américains la codification du droit international est indispensable au fonctionnement de la Cour permanente de Justice internationale : l'une est le corollaire de l'autre. Opinion assez curieuse à la vérité dans un pays de droit coutumier, où le juge crée le droit en se basant tout au plus sur les « opinions » de ses prédécesseurs. « La création d'un tribunal, écrit un des maîtres américains du droit international (2) et l'établissement d'un corps de droit que le tribunal appliquera sont les parties

1. V. The Declaration of London, *op. cit.*, p. 132. Le rapport de Renault y est donné en anglais de sorte que pour le citer nous avons été obligé de le retraduire.

2. Garner, *Some observations on the codification of international law*. A. J. 1925, p. 327. V. également E. A. Harriman,

essentiellement corrélatives (essential correlative parts) d'une seule et même tâche. » Les juges des tribunaux nationaux, écrit à son tour James Brown Scott (1), disposent d'une loi qu'ils sont appelés à appliquer. Ils connaissent ce droit d'avance, les parties le connaissent également avant de porter leurs procès devant la Cour. On ne peut pas s'attendre à ce que les juges d'un tribunal international rendent les services qu'ils auraient sans doute rendus si le droit des gens avait été énoncé sous une forme concise et précise dans un volume que les juges auraient

Codification of international law as an aid to international tribunal, dans Proceedings of 4th National Conference of the American Sty for judicial settlement of international disputes. (Déc. 4-6 1913.) Baltimore 1914, p. 326 et s. V. Alvarez, *Considérations générales sur la codification du droit international américain*, Mémorial présenté à la Commission de Juristes de Rio, 1927, p. 14. de Visscher, *Justice et médiation internationales* (Extrait de la *R. D. I. L. C.*, 1928, p. 17). Politis, *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 193 et s. Sur l'aide que la codification doit apporter à l'extension de l'arbitrage v. de Visscher, *op. cit.*, p. 36 et s. — Le rapport de M. Rolin à la 9^e Assemblée de la S. D. N. au nom de la 1^{re} Commission. — Résolution de la 9^e Assemblée (26 sept. 1928) sur la clause facultative de l'art. 36 du statut de la C. P. J. I. V. également l'opinion exprimée par le délégué du Canada M. Dandurand à la 3^e séance de la 1^{re} Commission de la 9^e Assemblée, le 12 septembre 1928.

1. Rapport annuel du Directeur de Section de droit international à la Dotation Carnegie, Carnegie Year Book, 1923, p. 235 et s. V. encore Scott dans *Proceedings of American Sty of International Law*, 1921, p. 24. Kuhn, *Proceedings of the 2nd Pan-American Scientific Congress*, Vol. VII, p. 286. — V. l'opinion d'un juriste anglais Sir H. Erle Richards, *The jurisdiction of the Permanent Court of International Justice*, B. Y. 1921-1922, p. 2 et s. D'après lui c'est à cause de l'incertitude du droit international que les Etats veulent avoir un juge national sur le banc de la Cour. — Contra, Fauchille. *Tr. de dr. int. public*, 1922, T. I, 1^{re} part, p. 158 :

pu avoir sous la main pour le consulter. Une Cour sans droit est presque une Cour sans procès. » « Il ne peut pas y avoir de véritable Cour, déclare à son tour Elihu Root, sans un droit pour contrôler ses juges » (1). D'après le secrétaire d'Etat Lansing « l'adoption d'un code international est aussi essentielle que la création de la Cour elle même » (2).

La raison de cette insistance nous est donnée encore par le Prof. Garner. « On ne peut pas croire, dit-il, que les Etats accepteront jamais d'attribuer compétence à un tribunal sur des litiges mettant en cause ce qu'ils considèrent comme étant leurs intérêts vitaux tant que le tribunal pourra créer lui-même les règles de droit applicables... Si cette objection pouvait être surmontée le temps requis pour développer un système de droit par le procédé jurisprudentiel serait si long qu'il est difficile de croire que l'opinion publique dans son état présent accepterait de remettre la réalisation de cet objet à un avenir si éloigné (3). »

Nous ne croyons pas que cette théorie soit très solide. D'une part il est douteux que la codification du droit international puisse jamais atteindre cet

1. Proceedings of the American Sty of International Law, 1921 p. 12. On a déjà noté l'opinion de Root dans le vœu soumis à la Commission de Juristes chargée d'élaborer le statut de la C.P.J.I. V. supra, p. 118. De même Root, dans Proceedings of 5th national conférence of American Sty for judicial settlement of International disputes. Baltimore 1916, p. 34.

2. A. J., Vol. XIII, p. 638.

3. *Some observations on the codification of international law*, A. J., 1925, p. 328.

état où tous les cas de solution des litiges intéressant soient prévus dans le texte écrit. Il est plus que probable que le juge, offrant la double garantie de la probité morale et de la compétence scientifique, devra encore suppléer à la loi écrite par les principes coutumiers du droit (1). D'autre part il n'est nullement établi que les Etats refusent de se soumettre à une Cour à cause de l'imprécision du droit des gens (2). Car enfin ce droit n'est pas aussi imprécis qu'on veut bien le dire : il est incorporé dans des traités, dans des lois nationales, dans les décisions des tribunaux internes et internationaux, enfin dans les écrits des publicistes. Dans les pays anglo-saxons possédant un droit interne en majorité coutumier la situation se présente d'une façon semblable et cependant les juges y rendent des décisions respectées et les particuliers s'adressent aux Cours avec confiance (3).

Même dans l'ordre juridique interne des Etats les plus civilisés, de nombreuses règles sont à l'état

1. Pour Alvarez (*La codification du droit international*, p. 280-281) l'interprète « ne devra pas s'attacher à la valeur littérale du texte légal mais lui accorder le sens le plus conforme aux exigences sociales actuelles ».

2. Il est juste d'admettre que cette situation s'est déjà présentée. Ainsi Lord Balfour refusa au Conseil de la S. D. N. en 1920 la compétence obligatoire de la C. P. J. I. vu que le droit que devrait appliquer cette Cour n'était pas établi. Lord Cushendun fit des déclarations semblables à la Chambre des Lords le 15 février 1927. Mais tout cela nous semble être un prétexte pour éluder la compétence d'un organe supranational.

3. V. les considérations historiques de Westlake dans *The collected papers of John Westlak on Public international law*. edited by L. Oppenheim Cambridge University Press, 1914, p. 8.

non écrit et cependant leur application ne soulève aucune difficulté. Ainsi en Angleterre l'homicide n'est défendu par aucune loi écrite (1), et de nombreuses règles coutumières y sont considérées comme lois (2). En effet dans ce pays est loi toute disposition sanctionnée par les tribunaux (3) et on sait la vénération des Anglais pour ce judge-made-law. En France le contentieux administratif est basé sur des principes coutumiers et notamment tout le recours pour excès de pouvoir n'a d'autre source que la jurisprudence libérale du Conseil d'Etat.

Voilà donc des règles qui acquièrent leur précision et leur certitude non pas de leur incorporation dans un texte mais de leur application par les tribunaux. C'est dire que la perfection juridique ne consiste pas à charger les juges d'appliquer un texte et de limiter leur tâche à cette stricte application ; elle peut également consister à leur faire confiance, surtout lorsqu'on s'adresse aux hommes éminents qui composent les tribunaux internationaux et à leur laisser toute latitude pour adapter les principes généraux du droit aux situations juridiques particulières (4). C'est ainsi que l'article 38 du

1. Seymour F. Harris, *Principle and Practice of the criminal Law*. London, 1926. p. 4.

2. Dicey, *The law of the Constitution*. London, 1902, p. 364.

3. Dicey, *op. cit.*, p. 366.

4. Cette opinion dissidente est soutenue par un juriste américain Reeves dans *A. J.*, Vol. XV, p. 370. La Cour, dit-il, créera elle-même son droit. V. également Wehberg, *The problem of an International Court of Justice*, 1918, p. 11, 12, 95.

Statut de la C. P. J. I. et de récents traités d'arbitrage et de conciliation (1) permettent au juge d'appliquer la coutume internationale et les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées.

V

Nous avons vu au cours des chapitres précédents le rôle joué par les spécialistes dans la codification du droit international. A Genève comme à Rio de Janeiro le travail est fait par des juristes et non des diplomates. Ceux-ci interviennent à la fin pour accepter ou rejeter l'œuvre accomplie. Cette façon de procéder a été chaudement préconisée en Amérique (2) car nous disent MM. James Brown Scott et Alvarez « un Code élaboré par les délégués des gouvernements serait plutôt politique que scientifique (3) ».

Les Associations juridiques privées ont également accompli une œuvre notable. On a vu le rôle de pre-

1. Art. 5 du Traité germano-suisse d'arbitrage et de conciliation (Berne, 3 déc. 1921). De Martens, 1923, p. 75 et s.

2. James Brown Scott, *The gradual and progressive codification of International Law A. J.*, 1927, p. 418 et s. Garner, *Some observations on the codification of international Law. A. J.*, 1925.

3. Lettre à Elihu Root du 3 juin 1911, citée dans Scott, *A. J.* 1927, p. 426. V. également, Root, *Le rôle des particuliers dans l'œuvre de la codification du droit international, R. D. I. L. C.*, 1911, p. 445. *Function of private codification in international law A. J.*, 1911, p. 577 et s. *Le rôle de la codification privée en droit international* (Discours prononcé à la 5^e réunion annuelle de l'American Sty of International law, 27 avril 1911.

mier plan joué par l'Institut américain de droit international dans la codification du droit international en Amérique. On a également noté l'influence prépondérante exercée par l'International Law Association dans l'unification législative en matière maritime. En outre dès 1922 elle créa une commission spéciale de codification mais qui n'aboutit à aucun résultat concret.

Le rôle de l'Institut de droit international ne fut pas moindre (1). De l'aveu de tous c'est grâce à ses études préliminaires et notamment au fameux Manuel d'Oxford de 1880 que la 2^e Conférence de La Haye parvint à codifier le droit de la guerre (2) à telle enseigne que certains articles du Manuel et du Règlement de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre sont identiques. C'est en effet d'un grand secours pour une conférence diplomatique de trouver devant elle un travail scientifique ayant déjà subi l'épreuve de discussions savantes répétées.

L'Institut ne s'est pas arrêté là. Il commence à prendre une part plus directe dans le mouvement codificateur. Sur l'invitation du Comité Hammarström il constitua en 1925 entre les 2 sessions de La Haye (1925) et de Lausanne (1927) une Commission de codification présidée par Lord Phillimore. Elle ne tint cependant aucune réunion et les membres se

1. James Brown Scott, *L'institut de droit international*. Tableau général de ses travaux (1873-1913) New-York, 1918. On y verra tous les projets de conventions élaborées par l'Institut.

2. Scott, *op. cit.* Préface, p. IX et s. *The Hague Peace Conferences*, 1909, vol. I, p. 527, 532.

communiquèrent leurs vues, uniquement par correspondance (1) ; notamment ils firent part au Président de leurs observations sur les 7 questionnaires adoptés par le Comité Hammarskjöld en 1925 (2). Mais dès le début apparurent certaines divergences de vues. Ainsi M. O. Nippold fut d'avis que la tâche de la Commission n'était pas de critiquer les travaux des experts (3). Elle devait se borner à lui donner des conseils pour l'avenir, à élaborer un programme pour les travaux futurs du Comité et surtout à lui assigner une méthode et un système. Ces vues furent partagées par M. Weberg.

A côté de cette commission l'Institut avait créé en 1925 sous la présidence de M. N. Politis un comité consultatif. Celui-ci eut à s'occuper de la codification du droit international de la paix proposée par la Dotation Carnegie et de la publication d'une encyclopédie de droit international dont les frais devaient être supportés par la même dotation. Dans une note soumise à ces collègues (4) M. N. Politis faisait très justement ressortir que malgré les nombreux projets élaborés par l'Institut durant les 54 années de son existence, projets « dont beaucoup

1. V. Rapport de Lord Phillimore et communications échangées entre les membres de la Commission, publié par l'Institut. Bruxelles, 1927.

2. V. p. 135.

3. Rapport, p. 33.

4. V. Rapport sur les projets de codification du droit international de la paix et d'une encyclopédie de droit international publié par l'Institut. Bruxelles, 1927, p. 13 et s.

ont inspiré le droit positif actuellement en vigueur », cette œuvre « s'est développée sans plan préétabli, en ordre dispersé et un peu au hasard des propositions accidentelles. Il en est résulté que dans l'œuvre touffue de l'Institut il y a des lacunes et des doubles emplois ». Il proposait donc de « réviser, compléter et mettre au point d'après les dernières données de la science et de la pratique », tous les projets relatifs au droit international de la paix. Une fois ce travail accompli l'Institut s'occuperait de la codification d'autres questions concernant ce droit et qui n'auraient pas fait l'objet d'études antérieures. Enfin M. Politis recommandait à l'Institut de modifier son règlement et « renoncer aux anciens errements de propositions occasionnelles pour arrêter une meilleure méthode de travail ».

En effet le Comité consultatif adopta et soumit à l'Institut un programme de travail qui est un sommaire de toutes les questions concernant le droit international de la paix. Dans la pensée de M. Politis une ou plusieurs commissions auraient été chargées de développer les têtes de chapitres indiquées dans le programme, d'en préparer des projets et les soumettre à l'Institut en 1928 et 1929. Malheureusement ni à Lausanne (1927) ni à Stockholm (1928) l'Institut n'eut le temps de s'occuper de cette importante question pas plus que des travaux de la Commission Phillimore.

L'Union juridique internationale créée à Paris en 1919 s'est également occupée dès sa naissance de la

codification du droit international mais d'une façon assez théorique. Sous l'influence de ses membres américains elle consacra de longues discussions à l'élaboration et l'adoption d'une Déclaration des droits et devoirs des nations. Lors de sa 6^e session en décembre 1928 elle entendit un rapport de M. Alvarez sur la codification et elle constitua une commission chargée de la préparer (1).

De savantes discussions sur la question de la codification se déroulèrent également au sein de l'American Society of International Law et un Comité fut nommé par cette association pour collaborer avec le Comité Hammarskjöld de Genève (2).

L'Académie diplomatique internationale créée à Paris en 1927 constitua à son tour une commission de codification qui adopta divers projets de M. Alvarez (3).

Enfin l'Union Interparlementaire s'est occupée de la question de la codification dans sa session de Washington (1925) et de Paris (1927) et à cette dernière après avoir entendu un rapport de M. di Stefano délégué italien elle adopta une résolution demandant la réunion d'une « Conférence de droit international public » (4).

1. Séances et travaux de l'Union juridique internationale, notamment séance du 21 mai 1919.

2. V. *Proceedings of the American Society of International Law*. New-York, 1910, p. 27 et s. ; 197 et s. ; 1911, p. 19 et s. ; 256 et s. ; 1916, p. 149 et s. ; 1923, p. 47 et s. ; 1925, p. 14 et s. ; 1926, p. 108 et s.

3. V. Rapport de M. Alvarez et communication de M. Strupp dans *Bulletin de l'Académie diplomatique*, janvier 1928, p. 29 et s.

4. V. *Documents préliminaires de la 24^e Conférence* ; août 1927, p. 143 et s. et compte rendu de la séance du 30 août (matin).

CONCLUSION

Au cours de ces développements nous avons essayé de faire ressortir la transformation opérée depuis quelques années dans les relations interétatiques. On a vu qu'aux temps inorganisés d'antan a succédé une période d'organisation internationale. On a vu de même que l'élaboration de règles juridiques n'est plus laissée aux hasards de Congrès de diplomates. Elle possède ses organes propres, organes permanents, organes où des spécialistes rédigent des textes après un long travail de préparation.

Cette organisation juridique mondiale, ces efforts de toutes les bonnes volontés poursuivent un but unique, la Paix, la Paix sous le couvert de laquelle les hommes peuvent travailler et commercer librement. Mais ce but encore éloigné ne peut être atteint que si tous y concourent. Il doit être désiré par les Gouvernants ; il doit l'être aussi par les peuples. A l'organisation juridique internationale on peut appliquer ces paroles que le romancier et sociologue anglais H.G. Wells avait écrites pour la Société des Nations: « Pour qu'elle puisse avoir l'effet que les peuples attendent d'elle, elle doit

être « comprise » par eux, c'est-à-dire elle doit être soutenue et renforcée par les explications avisées et l'enseignement de l'Ecole, de l'Eglise, de la Presse, de la masse entière des nations intéressées. » En effet les masses populaires guidées par leur élite doivent elles-mêmes concourir à la Paix par le droit car l'organisation internationale de l'avenir ne saurait être que la fédération libre de libres Démocraties. .

Vu : le Président de la thèse
BASDEVANT

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

APPENDICE (1)

Conventions de droit international privé de La Haye

Convention sur le mariage (12 juin 1902) : Allemagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse.

Convention sur le divorce et la séparation de corps (12 juin 1902) : Mêmes Etats que ci-dessus, plus la Roumanie.

Convention sur la tutelle des mineurs (12 juin 1902) : Allemagne, Belgique, Espagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse.

Convention sur la procédure civile (17 juillet 1905) : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Espagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Suède, Suisse (la Convention n'est pas en vigueur entre la France d'une part, l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie de l'autre).

Convention sur la tutelle des majeurs (17 juillet 1905) : Allemagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie.

Convention sur les effets du mariage (17 juillet 1905) : Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Suisse.

1. Nous donnons ci-dessous la liste des Etats qui ayant ratifié les Conventions ne les ont pas dénoncées.

Convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 sur le sauvetage et l'assistance : France, Belgique, Allemagne, Autriche, Brésil, Danemark, Grande-Bretagne avec ses Dominions et colonies, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Russie, Suède, Uruguay ; le Nicaragua a ratifié la Convention sur l'abordage seulement, les Etats-Unis ratifièrent seulement celle sur l'assistance.

Convention de Paris du 13 oct. 1919 sur la Navigation aérienne créant une Commission internationale de navigation aérienne avec des attributions administratives, législatives et judiciaires : Belgique, Empire britannique, Bulgarie, Chili, France, Grèce, Italie, Japon, Perse, Pologne, Portugal, Roumanie, Sarre, Yougo-Slavie, Siam, Suède, Tchecoslovaquie, Uruguay, Danemark, Pays-Bas.

Conventions élaborées par les conférences internationales du travail

CONVENTIONS DE WASHINGTON (1919).

Age minimum d'admission des ouvriers dans l'industrie : Belgique, Bulgarie, Chili, Cuba, Danemark, Esthonie, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Japon, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Yougoslavie, Suisse, Tchecoslovaquie.

Travail de nuit des enfants : Autriche, Belgique, Bulgarie, Chili, Cuba, Danemark, Esthonie, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Inde, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Yougoslavie, Suisse.

Limitation des heures de travail à 8 h. : Belgique, Bulgarie, Chili, Grèce, Inde, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Tchécoslovaquie. L'Italie et la Lettonie ont accordé des ratifications conditionnelles.

Chômage : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Danemark, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Inde, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pologne, Roumanie, Yougoslavie, Suède, Suisse, Union Sud-Africaine.

Emploi des femmes avant et après l'accouchement : Allemagne, Bulgarie, Chili, Cuba, Espagne, Grèce, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Roumanie, Yougoslavie.

Travail de nuit des femmes : Autriche, Belgique, Bulgarie, Cuba, Esthonie, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Inde, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Yougoslavie, Suisse, Tchécoslovaquie, Union Sud-Africaine.

Phosphore blanc : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chine, Danemark, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Inde, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Union Sud-Africaine.

CONVENTIONS DE GÈNES (1920).

Age d'admission au travail maritime : Belgique, Bulgarie, Canada, Cuba, Danemark, Espagne, Esthonie, Finlande, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Japon, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Yougoslavie, Suède.

Indemnité de chômage (naufnage) : Belgique, Bulgarie, Canada, Cuba, Espagne, Esthonie, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Pologne.

Placement des marins : Allemagne, Australie, Belgique, Bulgarie, Cuba, Esthonie, Finlande, France, Grèce, Italie, Japon, Lettonie, Luxembourg, Norvège, Pologne, Suède.

CONVENTIONS DE GENÈVE (1921).

Age minimum d'admission dans l'agriculture : Autriche, Belgique, Bulgarie, Esthonie, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie.

Droits d'association et de coalition des travailleurs agricoles : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chili, Esthonie, Finlande, Grande-Bretagne, Inde, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie.

Réparation des accidents du travail dans l'agriculture : Allemagne, Bulgarie, Chili, Danemark, Esthonie, France, Grande-Bretagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Suède.

Interdiction de l'emploi de la céruse : Autriche, Belgique, Bulgarie, Chili, Cuba, Espagne, Esthonie, France, Grèce, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Roumanie, Suède, Tchécoslovaquie.

Repos hebdomadaire dans l'industrie : Belgique, Bulgarie, Chili, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Inde, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Roumanie, Yougoslavie, Tchécoslovaquie.

Age minimum d'admission des jeunes gens en qualité de soutiers ou chauffeurs : Belgique, Bulgarie, Canada, Cuba,

Danemark, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Inde, Italie, Luxembourg, Lettonie, Norvège, Pologne, Roumanie, Yougoslavie, Suède.

Examen médical obligatoire des enfants et des jeunes gens employés à bord des bateaux : Belgique, Bulgarie, Canada, Cuba, Espagne, Esthonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Inde, Italie, Japon, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Yougoslavie, Suède.

CONVENTIONS DE GENÈVE (1925).

Réparation des accidents de travail : Belgique, Cuba, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Yougoslavie, Suède, Portugal.

Réparation des maladies professionnelles : Allemagne, Autriche, Belgique, Cuba, Finlande, Grande-Bretagne, Hongrie, Irlande, Inde, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Yougoslavie, Suisse, Portugal.

Egalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière de réparation des accidents de travail : Allemagne, Autriche, Belgique, Cuba, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Inde, Italie, Japon, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Yougoslavie, Suède, Tchécoslovaquie, Union Sud-Africaine, Portugal.

Travail de nuit dans les boulangeries : Cuba, Finlande, Luxembourg.

CONVENTIONS DE GENÈVE (1926).

Inspection des émigrants à bord des navires : Autriche, Belgique, Inde, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Tchécoslovaquie.

Contrat d'engagement des gens de mer : Belgique, Cuba, France, Luxembourg.

Rapatriement des gens de mer : Belgique, Cuba, Esthonie, Luxembourg.

CONVENTIONS DE GENÈVE (1927)

Assurance-maladie des travailleurs de l'industrie et du commerce et des gens de maison : Allemagne, Hongrie, Luxembourg, Tchécoslovaquie.

Assurance-maladie des travailleurs agricoles : Allemagne, Luxembourg, Tchécoslovaquie.

Accords et Conventions conclus sous les auspices de la S. D. N.

CONVENTIONS DE BARCELONE SUR LES COMMUNICATIONS ET LE TRANSIT (Barcelone, le 20 avril 1921).

Convention et statut sur la liberté du transit : Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Empire Britannique (Terre-Neuve, Etats malais, Palestine)(1), Nouvelle-Zélande, Inde, Bulgarie, Chili, Danemark, Dantzig, Esthonie, Finlande, Grèce, France, Hongrie, Italie, Japon, Lettonie, Norvège, Pays-Bas et colonies, Pologne, Roumanie, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie.

Convention et statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international : Albanie, Autriche, Empire britannique (Terre-Neuve, Etats malais, Palestine), Nouvelle-Zélande, Inde, Bulgarie, Chili, Danemark, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Norvège, Roumanie (avec réserves), Siam, Suède, Tchécoslovaquie.

1. Le terme Empire britannique désigne la Grande-Bretagne avec ses colonies mais sans les Dominions.

Protocole additionnel à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international : Seulement pour le paragraphe *a*) : Autriche, Empire britannique, Terre-Neuve, Nouvelle-Zélande, Inde, Danemark, Hongrie. Acceptent le paragraphe *b*) : Finlande, Suède, Tchécoslovaquie, avec réserves : Roumanie, sans réserves : Albanie, Palestine, Chili, Grèce, Norvège, Siam.

Déclaration portant reconnaissance du droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime : Albanie, Autriche, Belgique, Empire britannique, Terre-Neuve, Nouvelle-Zélande, Australie, Canada, Union sud-Africaine, Inde, Bulgarie, Chili, Danemark, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Japon, Lettonie, Norvège, Pays-Bas et colonies, Pologne, Roumanie, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie.

Convention pour la répression de la traite des femmes et des enfants (Genève, le 30 sept. 1921) : Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne et certaines colonies, Canada, Australie, Union Sud-Africaine, Nouvelle-Zélande, Inde (avec réserves), Bulgarie, Chine, Cuba, Espagne (sans les possessions et protectorats), Finlande, France (sans colonies, protectorats ou territoires sous mandat), Grèce, Hongrie, Italie et colonies, Japon, Lettonie, Norvège, Pays-Bas avec colonies, Pologne, Dantzig, Portugal, Roumanie, Siam (avec réserves), Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Uruguay.

Protocoles relatifs aux amendements de l'article 26 du Pacte (1^{er} paragraphe ; addition d'un nouveau paragraphe après le 1^{er} paragraphe ; 2^e paragraphe). Genève, le 5 oct. 1921 : Union Sud-Africaine, Autriche, Australie, Belgique,

Brésil, Empire britannique, Bulgarie, Canada, Chili, Chine, Cuba, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Haïti, Hongrie, Inde, Italie, Japon, Lettonie, Lithuanie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Uruguay, Vénézuéla.

Protocoles relatifs aux amendements de l'article 16 (1^{er} paragraphe à insérer après le 1^{er} paragraphe amendé de l'art. 16 ; 2^e paragraphe à insérer après le 1^{er} paragraphe amendé) : Mêmes Etats que ci-dessus, sauf Cuba, France, Haïti, Pologne et Vénézuéla.

Protocole relatif à un amendement de l'article 16 (paragraphe à insérer entre le nouveau 3^e paragraphe et le 2^e paragraphe non amendé) : Mêmes Etats que ci-dessus, sauf Cuba, France, Haïti, Lettonie, Pologne et Vénézuéla.

Convention internationale pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes (Genève, le 12 sept. 1923) : Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Terre-Neuve, Canada, Union Sud-Africaine, Nouvelle-Zélande, Inde et diverses colonies anglaises ; Bulgarie, Chine, Dantzig, Egypte, Espagne, Finlande, Italie, Lettonie, Luxembourg (avec réserves), Saint-Marin, Monaco, Pays-Bas et colonies, Pologne, Portugal, Roumanie, Siam (avec réserves), Suisse, Tchécoslovaquie.

Protocole relatif aux clauses d'arbitrage en matière commerciale (Genève, le 24 sept. 1923) : Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique (avec réserves), Grande-Bretagne et Irlande du Nord et certaines colonies, Nouvelle-Zélande, Danemark, Espagne (avec réserves), Finlande, France (avec

réserves), Grèce, Italie, Japon, Monaco (avec réserves), Norvège, Pays-Bas et colonies (avec réserves), Roumanie (avec réserves), Suisse.

Convention internationale pour la simplification des formalités douanières (Genève, le 3 novembre 1923): Allemagne, Autriche, Belgique, Empire britannique, Australie, Union Sud-Africaine, Nouvelle-Zélande, Inde, Bulgarie, Chine, Danemark, Egypte, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Maroc, Norvège, Pays-Bas et colonies, Perse, Roumanie (avec réserves), Siam, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Tunisie.

Convention et statut sur le régime international des voies ferrées (Genève, le 9 décembre 1923): Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne et certaines colonies, protectorats et territoires sous mandat, Nouvelle-Zélande, Inde, Danemark, Dantzig, Japon, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Siam, Suède, Suisse.

Convention et statut sur le régime international des ports maritimes (Genève, le 9 décembre 1923) : Allemagne, (avec réserves), Autriche, Belgique, Grande-Bretagne et certaines colonies, protectorats et territoires sous mandat, Australie, Nouvelle-Zélande, Inde, Danemark, Grèce (avec réserves), Japon (avec réserves), Norvège, Pays-Bas et colonies (avec réserves), Siam, Suède, Suisse.

Convention relative au transport en transit de l'énergie électrique (Genève, le 9 décembre 1923) : Autriche, Grande-Bretagne et certaines colonies, protectorats et territoires sous mandat, Nouvelle-Zélande, Danemark, Tchécoslovaquie.

Convention relative à l'aménagement des formes hydrauliques intéressant plusieurs Etats (Genève, le 9 décembre 1923) : Autriche, Grande-Bretagne et certaines colonies, protectorats et territoires sous mandat, Nouvelle-Zélande, Terre-Neuve, Danemark, Siam.

Accord, protocole et acte final de la première Conférence de l'opium (Genève, le 11 février 1925) : Empire britannique, Inde, France, Japon, Pays-Bas et colonies, Portugal, avec réserves), Siam (avec réserves).

Convention de la 2^e Conférence de l'opium (Genève, le 19 février 1925) : Autriche, Belgique, Empire britannique, Canada, Australie, Union Sud-Africaine, Nouvelle-Zélande, Inde, Bulgarie, Dantzig, République Dominicaine, Egypte, Espagne (avec colonies à l'exception du protectorat du Maroc), Finlande, France, Japon, Luxembourg, Monaco, Nouvelles-Hébrides, Pays-Bas et colonies, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Salvador, Soudan, Tchécoslovaquie.

Protocole de la 2^e Conférence (Genève, le 19 février 1925) : Empire britannique, Canada, Australie, Union Sud-Africaine, Inde, Nouvelle-Zélande, Bulgarie, Egypte, Finlande, Japon, Luxembourg, Pays-Bas et colonies, Portugal, Roumanie, Salvador, Soudan, Tchécoslovaquie.

Convention concernant le contrôle du commerce international des armes et munitions et des matériels de guerre (Genève, le 17 juin 1925) : Chine, France, Libéria, Vénézuéla.

Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques (Genève, le 17 juin 1925) : Autriche, France

(réciprocité), Italie, Libéria, U. R. S. S. (réciprocité), Vénézuéla.

Convention relative à l'Esclavage (Genève, le 25 septembre 1926) : Autriche, Empire britannique, Canada, Australie, Union Sud-Africaine, Nouvelle-Zélande, Inde (avec réserves), Belgique, Bulgarie, Danemark, Egypte, Equateur, Espagne et colonies, à l'exception du Maroc, Finlande, Haïti, Italie, Lettonie, Monaco, Nicaragua, Norvège, Pays-Bas et colonies, Portugal, Soudan, Suède.

BIBLIOGRAPHIE

En dehors des ouvrages et recueils cités dans les notes de ce livre on consultera les auteurs suivants :

- Alvarez*. — La Conférence des Juristes de Rio de Janeiro et la codification du droit international américain (R. G. I. P., 1913, p. 24 et s.).
- La méthode du droit international à la veille de sa codification (R. G. I. P., 1913, p. 725 et s.).
- La codificación del derecho internacional en America. Santiago, 1923.
- La 6^e Conférence panaméricaine (R. D. I., 1928, p. 537 et s.).
- International law and related subjects from the point of view of the American Continent. Washington, 1922.
- Bulmerinck*. — Praxis Theorie und Kodifikation des Völkerrechtes. Leipzig, 1874.
- Bustamante*. — The progress of codification under the auspices of the Panamerican Union. Habana, 1926.
- Proceedings of American Sty of International law, 1926, p. 108 et s.
- Fauchille*. — Traité de droit internat. public, t. I, 1^{re} partie, p. 149 et s.
- Garner*. — Recent development in international law. Calcutta, 1925, p. 708 et s.
- Guerreau*. — L'organisation permanente internationale du travail. Paris, 1923.

- Hershey*. — La codification des règles de la guerre sur mer à la 3^e Conférence de la Haye (R. G. I. P., 1913).
- Holland*. — Studies in International law. Oxford, 1898, p. 79 et s.
- Hudson*. — The progressive codification of international law. (A. J., 1926, p. 655 et s.).
- Louter*. — La crise du droit international (R. G. I. P., 1919, p. 76 et s.).
- Luder*. — Der neueste Kodifikationsversuch auf dem Gebiete des Völkerrechtes, 1874. Berlin et Vienne.
- Mac Nair*. — The present position of the codification of International law, in Transactions of the Grotius Sty, vol. XIII. Papers read in 1927, p. 129 et s.
- F. de Martens*. — Traité de droit international. Trad. Léo, 1883 Paris, t. I, p. 257 et s.
- Mérignhuc*. — Traité de droit international public. Paris, 1905, t. I, p. 26 et s.
- Montluc*. — La codification du droit international (Revue de droit international des sciences diplomatiques et politiques, avril 1927).
- Morris*, dans University of Pennsylvania Law Review, March. 1926, p. 452 et s.
- Nolde*. — Les étapes historiques de la codification législative du droit international privé (R. D. I. P., 1927, n° 3).
- Nys*. — Le droit international. Bruxelles, 1904, t. I, p. 174 et s.
- Oppenheim*. — International law, t. I, p. 37 et s. Londres, 1912.
- Pillet*. — La guerre actuelle et le droit des gens (R. G. I. P., 1916, p. 5 et s., 203 et s., 423 et s.).
- Politis*. — Les nouvelles tenances du droit international. Paris, 1927, p. 193 et s.
- Reeves*. — Progress of the work of the League of Nations Codification Committee (A. S., 1927, p. 659 et s.).

Rodgers. — What parts of international law may be codified ?
(A. J., 1926, p. 437 et s.).

Root. — La codification du droit international (Rapport présenté
à la 23^e conférence de l'union interparlementaire, à
Washington, le 3 oct. 1925).

— The codification of international law (A. J., 1925, p. 675
et s.).

Roszkowski. — De la codification du droit international
(R. D. I. L. C., 1889, p. 521 et s.).

Savigny. — Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechts-
wissenschaft. Heidelberg, 1828.

Scott. — The codification of international law (A. J., 1924,
p. 260 et s.).

— The codification of American international law (A. J.,
1925, p. 333 et s.).

— The gradual and progressive codification of international
law (A. J., 1927, p. 417 et s.).

Strupp. — Völkerrechtskodifikation (Zeitschrift für öffentliches
Recht. Band, VII, 1928).

Ullmann. — Völkerrecht, Freiburg, 1898, p. 36 et s.

Urrutia. — La codification du droit international (R. G. I. P.,
sept. 1927).

— Le Continent américain et le droit International. Paris,
1928.

Wickersham. — American Bar Journal, oct. 1925, p. 654 et s.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAP. I. — <i>L'Organisation juridique internationale et quelques définitions.</i>	7
Les Unions internationales. Les Conférences de La Haye de droit international privé. Les Conférences de Bruxelles de droit maritime international. Les Conférences panaméricaines. La Société des Nations et ses organismes techniques. Codification du droit interne et codification du droit international. Evolution subie par cette dernière idée dans la pratique et la doctrine. Unification législative. Plan de l'ouvrage.	
CHAP. II. — <i>Les projets de « Codes de droit international » élaborés par la Doctrine.</i>	15
Caractéristiques de ces projets. Cobald Toze, Bentham, Paroldo, Petruchevecz Dudley Field et analyse du Draft Outlines, Bluntschli, Fiore, Duplessix, Internoscia. Valeur de ces travaux. « Codes » élaborés en Amérique. Leurs caractéristiques.	
CHAP. III. — <i>La codification du droit international et l'unification législative en Amérique.</i>	24
Caractéristiques du Nouveau Continent. Le Congrès de Panama (1826) et la proposition Pando. Conférence de Lima (1877). Les Conventions de Montévidéo (1888-1889). La 1^{re} Conférence panaméricaine (1889). La 2^e Conférence panaméricaine (1901) et la proposition Pereyra. La constitution de la commission de Juristes de Rio-de-Janeiro. Discussion à la commission juridique de la 2^e Conférence. La 3^e Conférence panaméricaine (1906) et modification de la Convention de 1901. Les « Codes » Pessoa et Pereira. La 1^{re} session de la Commission de	

Juristes (1912). Le rapport de la sous-commission des 5, et la déviation que subit l'idée de codification. Opinion de M. de Bustamante. L'œuvre des 8 sous-commissions. La 5^e Conférence panaméricaine (1925) et ses résolutions sur la « codification ». Distinction entre la codification du droit international privé et la codification du droit international public. L'œuvre de l'Institut américain de droit international. La rédaction de 30 projets de droit international public et d'un projet de « Code » de droit international privé. Lettre explicative de James Brown Scott, 2^e session de la Commission de Juristes (1927). L'œuvre de ses sous-commissions. Théorie du domicile et de la nationalité. Décisions sur la permanence de la commission et sur l'unification législative.

CHAP. IV. — *La codification du droit international et l'unification législative à la 6^e Conférence panaméricaine* 66

Débats à la 2^e commission (Droit international public) et à la 3^e commission (Droit international privé). Mode de discussion du projet de « Code ». Réserves. Unification législative. Conventions sur l'Union panaméricaine, l'aviation et la propriété littéraire et artistique. Caractéristiques des Conférences panaméricaines. Théorie américaine de la ratification et des réserves. Les Conventions américaines peuvent-elles engager les pays non-américains? Opinions de Juristes américains. La codification du droit de la guerre sur mer et la proposition Borah.

CHAP. V. — *Les Conférences de droit international privé de La Haye*. 88

Méthode et œuvre des Conférences. Projet sur la compétence de la C. P. J. I. L'organisation des Conférences. Communication de M. Asser à l'Institut de droit international (1902).

CHAP. VI. — *Les projets d'organisation juridique internationale élaborés pendant et après la guerre, le Pacte de la S. D. N et la loi internationale*. . . . 100

Les conférences de la Haye. Les projets des neutres américains scandinaves, suisses et hollandais. Les pro-

jets des belligérants et la loi internationale. Projets de Pacte de la S. D. N. élaborés en Angleterre et aux Etats-Unis. Leur attitude vis-à-vis de l'œuvre de la Haye-Mutisme sur la Cour internationale et le droit qu'elle appliquera. Discussion à l'American Sty of International Law, à la commission chargée de la rédaction du Pacte et aux conférences des neutres de l'Hôtel Crillon. Caractéristiques du pacte. Le pacte et l'élaboration d'une loi internationale. Opinion de MM. Schucking et Wehberg. Amendements proposés par Elihu Root. Les défauts du pacte. Recommandations du comité de Juristes de la Haye.

CHAP. VII. — *La Société des Nations et la codification du droit international* 120

Le vœu des Juristes de La Haye et la 1^{re} Assemblée. Discours de Lord Cecil. Opinion de Garner. Législation internationale entre 1920-1924. Proposition suédoise à la 5^e assemblée. Résolution de celle-ci. Constitution d'un comité d'Experts. Ses 1^{re} et 2^e sessions (1925-1926). Collaboration avec l'American Sty of international Law. Envoi des questionnaires et rapports. Clauses sur la compétence de la C. P. J. I. 3^e session du Comité (1927). Etude des réponses des Etats. Caractère national du droit international. Rapport de M. Zaleski au conseil. Proposition Caballero. Rapport Politis. Constitution d'un Comité pour la préparation de la 1^{re} conférence de codification 1^{re} session de ce comité (Comité Basdevant). 4^e session du comité d'Experts. Réponses des Etats aux questionnaires 8-11. Constitution d'un comité de 3 Juristes chargé de préparer un aperçu systématique de codification. 2^e session du Comité Basdevant.

CHAP. VIII. — *Le fonctionnement de l'organisation internationale du travail et des organismes techniques de la S. D. N.* 161

La législation internationale du travail avant la guerre. La partie XIII du traité de Versailles. L'O. I. T. et son organisation. Sanctions prévues. Procédure. Œuvre de l'O. I. T. L'Organisation internationale des Communications et du Transit. L'Organisation internationale de l'hygiène. L'Organisation économique et financière. Leur constitution et leur œuvre.

CHAP. IX. — *L'unification législative, son importance et sa technique.* 173

Importance de l'unification. Distinction entre loi et traité au point de vue constitutionnel. Nécessité d'un judiciaire commun. Opinion de M. Larnaude. Conférences de La Haye (1910-1912) sur l'unification du droit relatif à la lettre de change. Méthode employée. Unification particulière du droit de la lettre de change entre divers Etats. Unification du droit maritime. Comité maritime international et ses Conférences. Conférences diplomatiques de Bruxelles. Leur organisation et périodicité. Opinion de M. Ripert. Organisation d'un législatif international. Dans quelle limite les Conventions de Bruxelles unifient-elles les droits nationaux. Le rôle de l'International Law Association. Règles d'York et d'Anvers. Unification par la coutume. Rôle de l'Institut de droit international. Essais d'unification du droit pénal. L'unification du droit aérien. L'Institut d'unification du droit privé. L'unification législative entre la France et l'Italie, les Pays scandinaves, l'Allemagne et l'Autriche.

CHAP. X. — *Problèmes relatifs à la codification du droit international et à l'unification législative.* 198

Question de l'unanimité dans les Conférences diplomatiques. Entorses au principe en Amérique et à Genève. L'unanimité et les projets d'organisation juridique internationale. Théorie de Lüder et Bluntschli. Question de la ratification. Opinion de Baker. Distinction entre le droit existant et les additions à ce droit. Sources du droit international. Instructions au délégué anglais à la Conférence de Bruxelles de 1874. Question débattue à la Conférence de Londres (1908-1909). Théorie anglo-saxonne sur la nécessité pour la Cour internationale de disposer d'une loi codifiée. Critique de cette théorie. Contribution des Associations scientifiques privées dans l'œuvre de la codification du droit international. American Society of International Law. Institut de droit international. Comités Phillimore et Politis. Union juridique internationale, etc.

APPENDICE. — Liste de Conventions et des Etats qui les appliquent. 221

